

Zpráva o stavu lidských práv v České republice

2011

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod	4
2. Shrnutí	4
3. Institucionální zajištění ochrany lidských práv	7
4. Mezinárodní dimenze lidských práv	7
4.1 OSN	7
4.2 Rada OSN pro lidská práva	7
4.2.1 Všeobecný přezkum lidských práv	8
4.2.2 Projednání periodických zpráv o plnění Úmluvy o právech dítěte	8
4.2.3 Projednání periodických zpráv o plnění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace	8
4.3 Rada Evropy	9
4.3.1 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	10
4.4 Mezinárodní organizace práce	11
4.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	11

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva	14
1.1 Vlastnické právo a ochrana majetku	14
1.2 Právo na soukromí a ochrana osobních údajů	15
1.3 Právo shromažďovací	19
1.4 Právo na informace	20
1.5 Volební právo	21
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu	23
2.1 Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	23
2.2 Změny právní úpravy trestního řádu	23
2.3 Zákon o obětech trestných činů	24
2.4 Problematika exekucí	24
2.5 Rozhodčí doložky	26
3. Osoby omezené na svobodě	28
3.1 Legislativa	28
3.2 Judikatura	28
3.2.1 Rozhodnutí ESLP proti ČR	28
3.2.2 Rozhodnutí Ústavního soudu	29
3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody	29
3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody	29
3.3.2 Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic	30
3.3.3 Zaměstnanost vězňů	31
3.3.4 Náklady výkonu trestu a vazby	32
3.3.5 Materiální podmínky	32
3.4 Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů	32
3.5 Ochranné léčení	33
3.6 Zabezpečovací detence	34
3.7 Užití omezovacích prostředků v zdravotnických zařízeních ústavní péče a v zařízeních sociálních služeb	35
3.7.1 Zdravotnická zařízení	35
3.7.2 Zařízení sociálních služeb	36

3.8	Provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů	37
3.9	Sterilizace prováděné v rozporu s právem	37
4.	Hospodářská, sociální a kulturní práva	40
4.1	Sociální reforma	40
4.2	Pracovní právo a ochrana zaměstnanců	42
4.3	Důchodové pojištění	43
4.4	Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob	44
4.5	Sociální začleňování	45
4.6	Právo na zdravotní péči	45
4.7	Právo na vzdělání	47
4.8	Právo na příznivé životní prostředí	49
5.	Diskriminace a postavení menšin	51
5.1	Antidiskriminační zákon v praxi	51
5.2	Trestná činnost motivovaná rasovou nenávisť	53
5.3	Postavení a práva sexuálních menšin	54
5.4	Postavení a práva starších osob	55
5.5	Osoby se zdravotním postižením	56
6.	Práva dětí	60
6.1	System ochrany práv dětí	60
6.2	Násilí na dětech	61
6.3	Prorodinná politika	63
6.4	Náhradní péče o děti	64
6.5	Spory o výchovu a výživu dětí, právo dítěte na styk s oběma rodiči	65
6.6	Přístup k předškolnímu vzdělání	67
6.7	Poskytování zdravotních služeb	67
7.	Cizinci	68
7.1	Situace v oblasti migrace	68
7.2	Výdělečná činnost cizinců	69
7.3	Integrace cizinců ve společnosti	71
7.3.1	Zdravotní pojištění dlouhodobě pobývajících cizinců z třetích zemí	72
7.3.2	Účast na veřejném a politickém životě	72
7.3.3	Vzdělávání dětí - cizinců	73
7.4	Udílení mezinárodní ochrany	73
7.5	Předávání uprchlíků v rámci Dublinského systému	74
7.6	Přístup žadatelů o mezinárodní ochranu ke zdravotní péči	75
7.7	Návraty cizinců do zahraničí	76
7.7.1	Projekt dobrovolných návratů cizinců z třetích zemí	76
7.7.2	Správní vyhoštění	76

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně odborný aparát Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Účelem Zprávy je zejména poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Zpráva tudíž neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“)², ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za rok 2011 v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům. Není tedy zároveň ani výčtem jednotlivých resortních programů na podporu projektů v oblasti lidských práv a vzdělávání k nim.

Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a s ohledem na aktuální vývoj v roce 2011 věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo k významnějším událostem a změnám. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada vlády a její výbory věnovaly a z legislativních návrhů, ke kterým se vyjadřovaly prostřednictvím zmocněnkyně vlády pro lidská práva (dále také „zmocněnkyně“)³. Zpráva je sestavena z příspěvků jednotlivých ministerstev, nevládních organizací a členů Rady vlády a jejích výborů, kteří zastupují občanskou společnost. Zpráva informuje o platné i navrhované legislativě, navazující judikatuře, akcentuje nedostatky z pohledu ochrany lidských práv a poukazuje na případy z praxe. Zpráva se tak snaží být výslednicí všech těchto pohledů a navrhnout doporučení do budoucna.

Zpráva se podrobněji nezabývá tématem rasismu, xenofobie a extremismu, postavením žen a mužů a postavením národnostních menšin, včetně menšiny romské, neboť těmto tématům se věnují samostatné zprávy vydávané jinými orgány.⁴

2. Shrnutí

Rok 2011 přinesl na poli lidských práv v České republice množství pozitivních legislativních změn, zároveň se s prohlubující krizí horšila situace řady ohrožených skupin obyvatel. Na následujících řádcích přinášíme shrnutí základních trendů vztahujících se k mandátu zmocněnkyně vlády pro lidská práva (dále také „zmocněnkyně“) v průběhu roku 2011.

Za ochranu **práva na soukromí** se postavil Ústavní soud, když zrušil právní úpravu uchovávání provozních a lokalizačních údajů z telekomunikačního provozu (data retention) obsaženou v zákoně o elektronických komunikacích a příslušné prováděcí vyhlášce. Upozornil zejména na přílišnou vágnost úpravy, kdy nebylo zcela jasné, kdo může o příslušné údaje žádat, v jakém rozsahu a za jakým účelem, což mohlo vést k nadužívání tohoto institutu. Nová právní úprava, přijatá v roce 2012, do velké míry vychází vstříc představám Ústavního soudu, zároveň ale chybí klíčová prováděcí vyhláška. Úřad zmocněnce se v minulosti rovněž věnoval otázce ochrany osobních údajů, kdy podal vládě podnět týkající se využívání kamerových systémů, v průběhu roku 2011 se připravoval k předložení vládě podnět ohledně odběru vzorků DNA.

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 Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva ČNR, o Listině základních práv a svobod.

³ Zmocněnkyně vlády pro lidská práva je předsedkyní Rady vlády ČR pro lidská práva.

⁴ Jedná se např. o Zprávu o stavu romských komunit, Zprávu o situaci národnostních menšin, Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti žen a mužů, Národní program přípravy na stárnutí na období 2008 - 2012 atd.

Právo na shromáždění se dostalo do pozornosti médií v souvislosti se střety příznivců Dělnické strany sociální spravedlnosti s aktivisty vystupujících proti nim. V srpnu 2011 Policie ČR vyváděla a zatýkala osoby shromážděné na protest proti kácení stromů v první zóně národního parku Šumava. Krajský soud v Plzni následně rozhodl, že zde existovalo shromáždění, které bylo v rozporu se zákonem rozpuštěno.

V průběhu roku byla **posílena pozice obětí trestných činů**. Na základě novely trestního řádu se mohou domáhat vedle náhrady majetkové škody i náhrady nemajetkové újmy. Díky tomu budou moci poškození usilovat již v rámci trestního řízení o úplné uspokojení svých nároků, a vyrovnat se tak s nepříznivými následky trestného činu. Vláda také připravovala nový zákon o obětech trestných činů, který upraví právo na poskytnutí odborné pomoci, jako je psychologické poradenství, sociální poradenství, právní pomoc a restorativní programy ze strany neziskového sektoru, Probační a mediační služby a advokátů.

Náklady v soudním řízení se zabýval Ústavní soud, kdy posvětil rozhodnutí nižších soudů, že ne všechny náklady právního zastoupení jsou potřebné a účelné. Jednalo se o situace, kdy byly vymáhané pohledávky z přepravy vzniklé dopravnímu podniku. Tyto byly hromadně skupovány, automaticky vyplňovány a formulářově podávány. I přes malou náročnost zpracování byly oprávněným subjektům přiznávány paušální náhrady vyplývající z často pouze formálního zastupování. Dle Ústavního soudu se musí obecné soudy vždy zabývat důvodností a účelností nákladů řízení požadovaných k náhradě.

Práva osob ve vazbě byla posílena novelizací trestněprávní legislativy; další podpory se dostalo ukládání alternativních trestů, tento trend pokračuje i v roce 2012. Soudní přezkum byl rozšířen na rozhodování o ukládání kázeňských trestů. **Věznice** jsou ale nadále neúnosně přetížené – i přes nárůst kapacity věznic, zůstává jejich naplněnost na 113 %. Přeplněnost věznic jde ruku v ruce se zhoršováním materiálních i personálních podmínek. Nedostatek práce a omezování zájmových či sportovních programů komplikuje převýchovu vězňů a možnou reintegraci do společnosti.

Zákony o zdravotních službách a specifických zdravotních službách, přijaté v listopadu 2011 a účinné od dubna 2012 přinesly **modernější úpravu omezovacích prostředků** ve zdravotnických zařízeních (mj. užití síťových lůžek), chirurgických kastrací či sterilizací.

I přes snahu **sociální reformy** o zefektivnění a větší adresnost poskytované pomoci, docházelo k některým komplikacím a nezamýšleným důsledkům. Reforma sjednotila výplatu dávek na Úřadu práce, přechod agendy z obecních úřadů se však počátkem roku 2012 neobešel bez problémů především ohledně kapacit pro zpracování žádostí o dávky a s nimi spojenými úkony.

Systém sociálního bydlení se nadále snaží vyřešit jednotlivá úskalí. Osoby sociálně slabé a znevýhodněné mají pouze omezený přístup k nájemním bytům. Bydlení těmto osobám proto v praxi často nabízejí pouze majitelé panelových bytů nižší kvality či ubytoven, čemuž však neodpovídá požadovaná výše nájmu či platby za ubytování, výrazně vyšší než běžné náklady v oblasti. Poskytovatelé takového bydlení využívají tísně sociálně slabých obyvatel, kteří sociálními dávkami pokrývají náklady na bydlení, jež jsou kalkulovány tak, aby maximálně využily stanovenou výši dávky. Vlastníci těchto bytů či ubytoven tak maximálně využívají státní sociální systém, někdy se tak chovají i obce. Naopak se podařilo částečně vyřešit otázku zaopatření osiřelých dětí, byla přijata Strategie boje proti sociálnímu vyloučení v letech 2011 – 2015 a Koncepce bydlení do roku 2020.

Co se týče **zdravotní péče**, byla přijata komplexní nová úprava provádění zdravotnických výkonů, povinnosti lékařů a práv pacientů. Základem provádění všech výkonů je informovaný souhlas pacienta, který má nárok na veškeré informace o svém zdravotním stavu a

poskytovaných zdravotních službách, jejich účelu, přínosu a alternativách. Provádění zákroku bez pacientova souhlasu je omezeno na výjimečné případy ochrany jeho života či zdraví či ochrany legitimního veřejného zájmu. Pacient může svobodně rozhodovat o zpřístupnění informací o svém zdravotním stavu či naopak o jejich omezení vůči dalším osobám.

V oblasti **vzdělávání** byly za účelem naplňování rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. H. a ostatní proti České republice* přijaty novely vyhlášek, které zpřísňují podmínky zařazení dítěte bez lehkého mentálního postižení do školy určené pro žáky s mentálním postižením a přímo zakazují jejich vzdělávání podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením. Pokračuje i finanční podpora zřizování míst asistentů pedagoga a zvláštní hodnocení pedagogických pracovníků, kteří se podílejí na vzdělávání žáků se sociálním znevýhodněním. Jedná se o dlouho očekávané změny, nyní bude kritické jejich naplňování v praxi.

Koncem roku se zhoršila bezpečnostní situace na **Šluknovsku**, v červenci došlo v Býchorech k neúspěšnému žhářskému útoku na dům obývaný romskou rodinou. Protiromské nálady byly využívány místními politiky, média začala nekriticky přebírat smyšlené případy útoků Romů, které se nezakládaly na pravdě. V české společnosti převažuje dlouhodobě negativní vztah k romské komunitě, nepříznivé postoje zaujímá 68 % lidí⁵, bez problémů by v roce 2011 snášelo mít Roma za souseda 14 % obyvatel ČR⁶. Celkově bylo trestných činů s extremistickým podtextem evidováno mírně méně než v roce 2010, jejich podíl na celkové kriminalitě ale zůstal stejný.

I v roce 2011 přetrvávaly dlouhodobé problémy v oblasti **ochrany práv dětí** – rozdělení odpovědnosti do mnoha resortů, neexistence podřízenosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí Ministerstvu práce a sociálních věcí a nedostatečná provázanost mezi jednotlivými orgány na lokální úrovni. Ministerstvo práce a sociálních věcí však pokračuje ve svých dlouhodobých reformních aktivitách, kterými se snaží o systémovou nápravu. Vítané je vytvoření Národní strategie pro práva dítěte „Právo na dětství“ a plánovaná novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V roce 2011 se mírně zvýšil počet dětských obětí kriminality. V oblasti prevence sexuálního zneužívání dětí byla zahájena kampaň zmocněnkyně vlády pro lidská práva Stop sexuálnímu násilí. Nadále však nebyl zaveden celoplošný mechanismus monitorování těchto případů, který by napomohl vytvoření propracovanějších preventivních opatření. Přetrvávajícím problémem jsou nízké sazby za trestné činy týkající se dětské pornografie.

V roce 2011 byla přijata řada změn přispívajících k lepší **ochraně práv cizinců**. Jedná se například o rozšíření aktivit k větší informovanosti cizinců, opatření k ochraně zahraničních pracovníků před manipulací a zneužíváním ze strany zaměstnavatelů či pracovním vykořisťováním, prodloužení lhůty k přezkumu některých žádostí o azyl či pověření Veřejného ochránce práv dohledem nad nucenými návraty cizinců. Přetrvávají však také dlouhodobé problémy, jako např. přístup cizinců ke zdravotní péči. Problematická je i situace žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří nejsou ani v případě tíživých finančních poměrů osvobozeni od regulačních poplatků. Trvale pobývajícím cizincům nadále nemají právo sdružovat se v politických stranách, volit a být voleni alespoň ve volbách na úrovni obcí (s výjimkou občanů EU). V neposlední řadě činí potíže fungování systému VISAPPOINT, který bez zákonného podkladu vyžaduje registraci k podávání žádosti o povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu. V některých zemích nadále přetrvává nemožnost zaregistrovat se k podání žádosti o vybrané druhy pobytů. Nově se také objevily průtahy v řízeních o pobytu cizinců, které pokračují do současnosti.

⁵ Výzkum agentury STEM ze dne 6. května 2011, <http://www.stem.cz/clanek/2197>.

⁶ Výzkum agentury STEM ze dne 5. května 2011, <http://www.stem.cz/clanek/2195>.

3. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

Současná zmocněnkyně Mgr. Monika Šimůnková byla vládou jmenována 16. února 2011 po delším vakuu, které nastalo po odvolání Michaela Kocába dne 15. září 2010. Zároveň byla jmenována vrchní ředitelkou Sekce pro lidská práva Úřadu vlády, která zahrnuje sekretariáty všech hlavních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv a Agenturu pro sociální začleňování.

Rada vlády v roce 2011 na svém únorovém jednání schválila Podnět Výboru pro lidská práva a biomedicínu ke Strategii rozvoje paliativní péče na období 2010 – 2015. V květnu se věnovala podnětu Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému a ponižujícímu zacházení a trestání k protiprávním sterilizacím žen v ČR a vrátila ho k přepracování. Radě byla rovněž představena pracovní verze odborné studie Ministerstva zdravotnictví k tématu používání chirurgických kastrací ve světle výtek Evropského výboru proti mučení (dále také „CPT“), který požaduje, aby Česká republika tuto praxi ukončila. Rada ji vzala na vědomí a pověřila zmocněnkyni, aby vyzvala Ministerstvo zdravotnictví k jejímu dopracování ve světle vznesených připomínek.

Činnost ostatních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv je popsána v příslušných výročních zprávách uveřejněných na stránkách Úřadu vlády či Ministerstva práce a sociálních věcí, kam byla s účinností od 1. prosince 2011 převedena agenda rovných příležitostí žen a mužů včetně příslušné rady⁷.

4. Mezinárodní dimenze lidských práv

4.1 OSN

Česká republika se aktivně podílela na práci 3. výboru 66. zasedání Valného shromáždění Organizace spojených národů (dále také „VS“ a „OSN“). Delegace ČR vystoupila s národním projevem v interaktivních dialozích ke svobodě projevu, prevenci mučení a obráncům lidských práv. Rovněž se zapojila do dialogu o stavu lidských práv v Íránu, Barmě/Myanmaru a KLDR. Jménem EU vyjednávala rezoluci k obráncům lidských práv a připravila vystoupení EU v interaktivním dialogu se zvláštní zpravodajkou pro situaci obránců lidských práv. ČR uspořádala na okraj zasedání 3. výboru VS OSN dvě doprovodné akce k Barmě a panelovou diskusi k lidským právům a demokracii u příležitosti 75. narozenin Václava Havla.

4.2 Rada OSN pro lidská práva

Dne 20. května 2011 byla Česká republika zvolena Valným shromážděním OSN členem Rady OSN pro lidská práva (dále také „Rada OSN“), kterým bude do konce roku 2014. Jako člen Rady OSN se ČR podílela na svolání 17. a 18. zvláštního zasedání v srpnu a prosinci 2011 věnovaným situaci v Sýrii a účastnila se 18. řádného zasedání Rady OSN v říjnu 2011, kde vystoupila v debatě ke zprávě Vysoké komisařky pro lidská práva, ve všeobecné rozpravě k situacím v jednotlivých zemích zasluhujícím pozornost Rady OSN, v panelu k pokojným protestům a v dialozích k právu shromažďovacímu a k lidskoprávní situaci v Bělorusku, Súdánu, Jemenu, Libyi, Kambodži, Sýrii a Somálsku. Kromě toho se ČR podílela na textech k prevenci porušování lidských práv, ke svobodě projevu na internetu, k pronásledování osob spolupracujících s mechanismy OSN, multikulturalismu a durbanskému procesu (boj proti rasismu a xenofobii).

⁷ Usnesení vlády č. 876 ze dne 23. listopadu 2011.

4.2.1 Všeobecný přezkum lidských práv

ČR se dlouhodobě profiluje v tomto univerzálním mechanismu přezkumu stavu lidských práv, založeného při Radě OSN. V roce 2011 proběhla tři zasedání příslušné pracovní skupiny (10. – 12. zasedání), ČR zaslala předběžné písemné dotazy hodnoceným státům a v interaktivním dialogu pak vystoupila zhruba ke dvěma třetinám z nich. Mezi hlavní témata, jimiž se ČR v rámci Všeobecného přezkumu lidských práv zabývá, patří spolupráce s lidskoprávními mechanismy OSN, svoboda projevu, obránci lidských práv, boj proti mučení, násilí na ženách a dětech, odstraňování diskriminace a ochrana práv zranitelných skupin. ČR také na březnovém zasedání Rady OSN vystoupila s projevem představujícím kroky, které byly učiněny k plnění doporučení, jež byla adresována České republice v rámci Všeobecného přezkumu lidských práv v dubnu 2008.

4.2.2 Projednání periodických zpráv o plnění Úmluvy o právech dítěte

Dne 31. května 2011 se v Ženevě před Výborem OSN pro práva dítěte uskutečnilo projednávání souhrnné třetí a čtvrté periodické zprávy ČR o plnění Úmluvy o právech dítěte. Českou delegaci vedla zmocněnkyně vlády. Delegace odpovídala na dotazy týkající se zejména vnitrostátní koordinace zajištění ochrany dětí včetně fungování účinné stížnostní procedury, situace romských dětí (segregace romských školáků v praktických školách), problematiky náhradní péče, vysokého počtu dětí v institucionální péči (včetně zdravotně postižených) a používání tělesných trestů. Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dětí byla vydána dne 17. června 2011.⁸

Výbor OSN pro práva dětí České republiky již dlouhodobě doporučuje vytvořit systém, kterým by Úmluva o právech dítěte byla jednotně implementována do českého právního řádu, a jednotný akční plán k jejímu naplňování, jež by mělo být nezávisle monitorováno. Rovněž by měla vzniknout speciální instituce zabývající se individuálními stížnostmi dětí. Výbor vytkl České republice nedostatečný centrální sběr a analýzu dat při tvorbě politik týkajících se ochrany dětí a nekoordinované a nedostatečné vzdělávání odborníků pracujících s dětmi v oblasti lidských práv a práv dítěte, jako jsou pracovníci v oblasti sociálních služeb, policie a soudci. Výbor uvítal opatření České republiky v oblasti péče o děti, jako jsou návrhy nové legislativy směřující k preferování pěstounské péče před péčí institucionální a k posílení postavení rodiny a rodičů formou individuálních plánů péče o ohrožené děti. Výbor vyzval Českou republiku mj. k odstranění diskriminačních praktik v oblasti vzdělávání, především nedůvodné umístění romských dětí do praktických škol. Výbor rovněž požaduje promítnutí principu nejlepšího zájmu dítěte do legislativy a nadále shledává nevyhovujícím, že v české legislativě není zakotven explicitní zákaz tělesných trestů ve všech prostředích, kde se děti nacházejí, tedy i v rodinách.

4.2.3 Projednání periodických zpráv o plnění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace

Ve dnech 18. – 19. září 2011 proběhlo v Ženevě projednání souhrnné 8. a 9. zprávy ČR o plnění závazků dle Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace. Českou delegaci vedla PhDr. Mgr. Andrea Baršová, ředitelka odboru pro lidská práva a národnostní menšiny Úřadu vlády. K hlavním tématům patřila situace romské menšiny v ČR, konkrétně zařazování romských dětí do praktických škol či diskriminace Romů v zaměstnání, bydlení atd. Projednávána byla také problematika sterilizací romských žen. Pozornost byla

⁸ Vláda ČR vzala doporučení výboru na vědomí svým usnesením č. 157 ze dne 14. března 2012 a uložila členům vlády při své činnosti přihlížet k jednotlivým doporučením podle své kompetence. Závěrečná doporučení jsou v češtině k dispozici na internetových stránkách pracovních a poradních orgánů vlády, v části věnované lidským právům.

věnována i situaci migrantů, shromažďování dat týkajících se etnické či menšinové příslušnosti, efektivitě antidiskriminačního zákona a neonacistickým či extremistickým projevům, včetně násilných trestných činů.

Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace dne 2. září 2011 publikoval svá závěrečná doporučení, ve kterých hodnotí plnění úmluvy v ČR.⁹ Výbor ocenil úsilí vlády v potírání extremismu, avšak kritizoval nedostatek účinných opatření proti organizacím propagujícím rasovou diskriminaci a uznání účasti v takových organizacích nebo na takové činnosti za nezákonné. Výbor vyjádřil rovněž znepokojení nad projevy nenávisti, rasismu a xenofobie v politice a médiích, včetně prohlášení vysokých politických činitelů. Znepokojen byl i informacemi o nárůstu počtu případů podněcování k rasové nenávisti a násilí. Pozastavil se rovněž nad informací o angažmá bývalých členů extremistických stran ve vysokých funkcích státní správy. Výbor vyzval ČR k důkladnému prošetření všech projevů rasismu a xenofobie a zajištění účinného stíhání pachatelů těchto trestných činů. Výbor doporučil ČR realizaci osvětové kampaně o respektu k odlišnosti a na podporu odstranění rasové diskriminace. Výbor rovněž doporučil opatření k začlenění romských žáků do běžného vzdělávání a k odškodnění obětí protiprávních sterilizací.

4.3 Rada Evropy

Komisař Rady Evropy pro lidská práva dne 3. března 2011 oficiálně zveřejnil svoji zprávu vypracovanou v návaznosti na svou třídní návštěvu ČR v listopadu 2010. Jeho zpráva kriticky reaguje zejména na neuspokojivou situaci romské menšiny, v první řadě v oblasti inkluzivního vzdělávání.

V červenci 2011 Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin přijal své třetí stanovisko o plnění úmluvy Českou republikou. Ocenil v něm úsilí, které ČR vyvinula na ochranu národnostních menšin, zejména přijetím antidiskriminačního zákona, podporou jejich kulturních aktivit, velmi vyspělým systémem vzdělávání polské menšiny v polštině, respektováním práva používat dvojjazyčné místní názvy a úřední dokumenty a práva užívat jméno v menšinovém jazyce. Rovněž ocenil zvýšené úsilí posledních let v boji proti diskriminaci a za začleňování Romů do společnosti, včetně zřízení Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách.

Za znepokojující označil Poradní výbor pokračující negativní postoje a předsudky vůči Romům, protiromskou rétoriku (i u veřejných činitelů), neúspěšný právní postih extrémistů organizujících protiromské pochody, pokračující potíže s neúměrně vysokým počtem romských dětí zařazených do praktických škol, kde se jim dostává omezeného vzdělání, omezující jejich přístup ke vzdělání vyššímu, a skutečnost, že většina žen sterilizovaných bez předchozího svobodného a informovaného souhlasu nebyla doposud odškodněna. Důvodem pro vážné znepokojení je dle Poradního výboru stav, kdy výbory národnostních menšin existují pouze v 69 z 283 obcí, ve kterých by podle zákona mělo být jejich ustanovení povinné. Poradní výbor rovněž označil za vážné porušení Rámcové úmluvy skutečnost, že na místě bývalého tzv. cikánského tábora v Letech u Písku stále stojí vepřín. Poradní výbor formuloval řadu doporučení adresovaných ČR, mj. především zvýšit úsilí v boji proti rasismu, netoleranci a xenofobii, přijmout další opatření pro potírání projevů rasismu jak v médiích, tak na politické scéně a bezodkladně odstranit praktiky vedoucí k pokračující segregaci romských dětí ve školách.

⁹ Vláda ČR vzala doporučení výboru na vědomí svým usnesením č. 93 ze dne 15. února 2012 a uložila členům vlády při své činnosti přihlížet k jednotlivým doporučením podle své kompetence. Závěrečná doporučení jsou v češtině k dispozici na internetových stránkách pracovních a poradních orgánů vlády, v části věnované lidským právům.

4.3.1 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“ nebo „Soud“) vykazuje za rok 2011 celkem 522 stížností podaných proti České republice.¹⁰ Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti celkem 60 nových stížností.¹¹

V roce 2011 vynesl Soud 19 odsuzujících meritorních rozsudků týkajících se dohromady 26 stížností, jeden rozsudek, v němž nebylo porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“) shledáno, a konečně jeden rozsudek týkající se otázky spravedlivého zadostiučinění. Soud konstatoval porušení práva na svobodu¹², práva na řízení v přiměřené lhůtě¹³, práva na přístup k obecnému soudu¹⁴, práva na přístup k Ústavnímu soudu¹⁵, práva na kontradiktorní řízení před Ústavním soudem¹⁶, práva na spravedlivý trestní proces¹⁷, práva na rodinný život¹⁸ a konečně také práva na prostředek nápravy¹⁹. V jednom případě Soud dospěl v rámci meritorního přezkumu k závěru, že k porušení základního práva, konkrétně práva nebýt diskriminován při výkonu vlastnického práva, nedošlo.²⁰ Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.²¹

K zajištění dlouhodobé efektivnosti kontrolního mechanismu Úmluvy je stále větší důraz kladen na odpovědnost států za implementaci Úmluvy na vnitrostátní úrovni, k níž lze přispět prostředky, jako je zvyšování povědomí o Úmluvě a judikatuře Soudu v právnických profesích a ve veřejné správě, ale i u široké veřejnosti, která tak může získat povědomí o svých právech, ověřování slučitelnosti návrhů právních předpisů s Úmluvou a ověřování existence a účinnosti prostředků nápravy a jejich zlepšování či vytvoření prostředků nových. V České republice je v tomto směru pozitivní možnost individuální ústavní stížnosti a kompenzace za nepřiměřenou délku řízení.²² Chybí však plán systematického vzdělávání

¹⁰ Konkrétně jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací ESLP (samosoudci, tříčlennému výboru nebo sedmičlennému senátu) k rozhodnutí. Údaje o celkových počtech napadlých stížností – tedy včetně těch, které jsou nakonec vyřízeny pouze tzv. administrativním způsobem kanceláří ESLP, již ESLP od roku 2007 ve svých statistikách neuvádí. (Statistiky ESLP jsou k dispozici na jeho internetových stránkách www.echr.coe.int v sekci *Reports/Rapports*).

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

¹² *Ťupa proti České republice*, rozsudek ze dne 26. května 2011, stížnost č. 39822/75.

¹³ *Golha proti České republice*, rozsudek ze dne 26. května 2011, stížnost č. 7051/06 a *Tesař a ostatní proti České republice*, rozsudek ze dne 9. června 2011, stížnost č. 37400/06.

¹⁴ *Minarik proti České republice*, rozsudek ze dne 10. února 2011, stížnost č. 46677/06 a rozsudky ze dne 13. října 2011 *Solaris, s. r. o., a ostatní proti České republice*, stížnost č. 8992/07, *Minarik a ostatní proti České republice*, stížnost č. 10583/09, *Kohlhofer proti České republice*, stížnost č. 22915/07.

¹⁵ Rozsudky ze dne 13. října 2011 *Tieze a Semeráková proti České republice*, stížnosti č. 26908/09 a 30809/10, *Šurý proti České republice*, stížnost č. 16299/10, *Janýr a ostatní proti České republice*, stížnosti č. 12579/06, 19007/10 a 34812/10.

¹⁶ *Hubka proti České republice*, rozsudek ze dne 3. února 2011, stížnost č. 500/06, *Pašovič proti České republice*, rozsudek ze dne 3. února 2011, stížnost č. 39278/04, *3A.CZ s. r. o. proti České republice*, rozsudek ze dne 10. února 2011, stížnost č. 21835/06, *Kysilková a Kysilka proti České republice*, rozsudek ze dne 10. února 2011, stížnost č. 17273/03, *BENet Praha, spol. s r. o., proti České republice*, rozsudek ze dne 24. února 2011, stížnosti č. 33908/04, 7937/05, 25249/05, 29402/05 a 33571/06.

¹⁷ *Breukhoven proti České republice*, rozsudek ze dne 21. července 2011, stížnost č. 44438/06.

¹⁸ *Bergmann proti České republice*, rozsudek ze dne 27. října 2011, stížnost č. 8857/08 a *Prodělalová proti České republice*, rozsudek ze dne 20. prosince 2011, stížnost č. 40094/08.

¹⁹ *Diallo proti České republice*, rozsudek ze dne 23. června 2011, stížnost č. 20493/07.

²⁰ *Andrle proti České republice*, rozsudek ze dne 17. února 2011, stížnost č. 6268/08.

²¹ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>.

²² Tento typ odškodnění byl zavedený zákonem č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

soudců a dalších justičních činitelů a úředníků veřejné správy o Úmluvě a judikatuře Soudu a o lidských právech obecně včetně samotného šíření informací o judikatuře Soudu.²³ Vhodné by bylo zlepšit prevenci porušování Úmluvy i skrze výraznější kontrolu souladu navrhované legislativy s Úmluvou a judikaturou Soudu. Pozitivum je i přijetí nového zákona o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány²⁴, čímž se zlepšila koordinace příprav k řízení před Soudem a dohledu nad výkonem rozsudků ze strany Výboru ministrů Rady Evropy. Klíčovým momentem však stále zůstává prevence porušování Úmluvy na základě toho, že všechny orgány veřejné moci budou znát své povinnosti z ní vyplývající.²⁵

4.4 Mezinárodní organizace práce

Ve dnech 26. – 29. dubna 2011 navštívila Českou republiku zvláštní technická poradní mise Mezinárodní organizace práce, jejímž cílem bylo získání poznatků o situaci v České republice v oblastech ochrany před diskriminací podle antidiskriminačního zákona a pracovněprávní legislativy; lustračního zákona a postavení Romů na trhu práce. Mise se setkala se zástupci relevantních ústředních orgánů státní správy, pracovníky Ústavního soudu, poslanci Parlamentu ČR a zástupci sociálních partnerů. Na základě diskusí se všemi vnitrostátními subjekty zpracovala mise zprávu, v jejímž rámci doporučila opatření vedoucí ke zlepšení ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích jak skrze rozšíření diskriminačních důvodů, tak skrze aktivity zaměřené na informování veřejnosti a vysvětlování plného rozsahu ochrany před diskriminací zajištěného v rámci ústavního pořádku a v jednotlivých právních předpisech. Mise navrhla v novém zákoně o veřejné službě jasně specifikovat a upřesnit funkce, pro něž bude vyžadováno negativní lustrační osvědčení tak, aby byla vyjasněna úzká vazba mezi významem a rolí konkrétní funkce z hlediska ochrany demokratického zřízení a požadavkem na negativní lustraci podle mezinárodních úmluv²⁶. Mise rovněž doporučila pokračovat a zintenzivnit aktivity na podporu sociálního začleňování a tolerance vůči romské populaci, včetně většího zapojení organizací zaměstnavatelů a odborů do jednotlivých vládních aktivit.

4.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

Rozsudky ESLP ke kontradiktornosti řízení před Ústavním soudem ukázaly, že změny směřující k implementaci předchozích rozsudků nebyly dostatečné, neboť některá vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení, vůči nimž ústavní stížnost směřuje, obsahovala informace, k nimž měl autor stížnosti podle právního názoru Soudu dostat možnost se vyjádřit. Ústavní soud proto změnil své interní doporučení pro soudce zpravodaje a vyzval je, aby vyžádané vyjádření účastníků řízení bylo bez výjimky zasláno stěžovateli s přiměřenou lhůtou k případné replice, ledaže takové vyjádření obsahuje toliko prostý odkaz na rozhodnutí příslušného orgánu, které bylo napadeno ústavní stížností.²⁷

Shledaná porušení práva na rodinný život rodičů nezletilých dětí kvůli nedostatečným opatřením pro udržování, obnovu nebo navázání vzájemného kontaktu ukazují potřebu zvýšit povědomí soudců a pracovníků orgánů sociálně právní ochrany dětí o povinnostech vyplývajících z článku 8 Úmluvy při školení soudců rozhodujících v rodinných věcech a

²³ To je dnes realizováno prostřednictvím komunikace kanceláře vládního zmocněnce s dotčenými orgány, vydáním této zprávy o vyřizování stížností a zveřejňováním překladů rozsudků vydaných proti České republice na internetu na straně jedné a zpravidla jiných rozsudků nebo rozhodnutí Soudu časopisecky na straně druhé.

²⁴ Zákon č. 186/2011 Sb., s účinností od 23. července 2011.

²⁵ Viz čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy.

²⁶ Především čl. 1 odst. 2 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání) publikovaná pod č. 465/1990 Sb.

²⁷ Doporučení pléna Ústavního soudu ze dne 3. května 2011 č. org 20/11.

zaměstnanců orgánů sociálně právní ochrany dětí ve spolupráci Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva práce a sociálních věcí. Zároveň bude zkoumáno využívání dostupných opatření k zachování nebo obnově rodinných vztahů mezi rodiči a dětmi a případné problémy s tím spojené.

Jako problematické je vnímáno rozhodování o přípustnosti nedobrovolného převzetí do psychiatrické léčebny. Proto v roce 2011 vznikla na Ministerstvu spravedlnosti pracovní skupina složená ze zástupců resortů spravedlnosti a zdravotnictví, Úřadu vlády, Kanceláře Veřejného ochránce práv a také občanské společnosti, která vytvořila doporučení na změnu občanského soudního řádu, jež byla zčásti zapracována a předložena vládě. Zároveň navrhla zpracovat metodickou příručku, která by měla zainteresovaným institucím (soudům, léčebnám a advokátům) vysvětlit, na jaké aspekty je nutné se soustředit tak, aby nedocházelo k porušování práva dotčených osob na svobodu.²⁸

Nadále se objevují určité problémy ve vztahu mimořádného opravného prostředku dovolání a ústavní stížnosti, kdy je tato Ústavním soudem odmítána jako předčasná. Zákon o Ústavním soudu sice stanoví, že pokud rozhodující orgán (zde Nejvyšší soud projednávající dovolání) odmítl mimořádný opravný prostředek pouze z důvodů záviselých na jeho uvážení, lze podat ústavní stížnost v řádné lhůtě po doručení takového rozhodnutí a nikoliv po doručení rozhodnutí předchozího²⁹, čímž by byl stěžovatel de facto nucen předjímat rozhodnutí Nejvyššího soudu a vystavoval by se riziku odmítnutí ústavní stížnosti pro předčasnost. Ústavní soud však tuto podmínku často vykládá podle všeho příliš restriktivně. Změna situace ovšem nastala počátkem roku 2012, kdy Ústavní soud zrušil ustanovení občanského soudního řádu³⁰, které upravovalo přípustnost dovolání v případě, že rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam.³¹ Řešení vztahu dovolání a ústavní stížnosti tedy bude odviset od nové zákonné úpravy, která je účinná od 1. ledna 2013. Specifická je navíc rovněž úprava v trestním právu. Pokud by Ústavní soud nenalezl uspokojivé řešení v rámci svých vlastních postupů, bylo by zřejmě namístě uvažovat o revizi příslušných ustanovení zákona o Ústavním soudu.

Dostatečné posuzování rizik, kterým by neúspěšní žadatelé o azyl mohli čelit v případě návratu do své země původu, již dnes zajišťuje automatický odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění ze zákona. Dále Ministerstvo vnitra změnilo svou praxi a závazná stanoviska jsou dnes již vydávána vůči všem zemím, kam lze cizince eventuálně vyhostit. V obdobných případech by navíc již nebyl použit institut tzv. „třetí bezpečné země“, ale bylo by postupováno podle dublinského nařízení a žádost stěžovatelů o poskytnutí azylu by buď byla předána příslušnému státu Evropské unie, či byla posouzena meritorně. Právní úprava se nemění ani ve věcném záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.

V trestním řízení byl novelou trestního řádu³² zaveden institut vazebního zasedání, který by měl splňovat požadavky na spravedlivost řízení o návrzích na přezkum zákonnosti vazby vyplývající z článku 5 odst. 4 Úmluvy. Na základě nových rozsudků by bylo rovněž vhodné v trestním řádu zakotvit pravidlo, podle kterého by odsouzení nemohlo být v určující míře založeno na výpovědi svědků, které neměl obviněný nebo jeho obhájce možnost vyslýchat nebo jim klást otázky. S tím v zásadě počítá připravovaná rekodifikace trestního práva procesního. Do té doby by orgány činné v trestním řízení – zejména soudy – měly takovou

²⁸ V roce 2012 byla Metodická příručka k postupu soudů, advokátů a zdravotnických zařízení v řízení o nedobrovolné hospitalizaci pacientů s duševní poruchou vydaná.

²⁹ § 72 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 28. února 2012, publikován pod č. 147/2012 Sb.

³² Zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. ledna 2012.

zásadu respektovat a v jejím světle vykládat a používat ustanovení trestního řádu týkající se použitelnosti výpovědi svědků či spoluobviněných.

Určitý pozitivní vývoj lze sledovat i v oblasti zajištění přiměřené délky soudních řízení z hlediska článku 6 odst. 1 Úmluvy. Hlavními prostředky nápravy jsou jednak návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu, který lze od roku 2009 podávat bez současné stížnosti na průtahy v řízení³³, jednak náhrada nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem v podobě průtahů v řízení³⁴. K této otázce bylo rovněž vydáno sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu³⁵, jež se opírá o judikaturu Soudu k právu na řízení v přiměřené lhůtě dle článku 6 odst. 1 Úmluvy a bylo přijato mimo jiné za účelem zjednodušení a zkrácení kompenzačního řízení. Stanovisko současně představuje návod pro výpočet výše odškodnění. Za účelem prevence bude dodržování přiměřené délky soudních řízení muset být nadále předmětem pozornosti státu z hlediska plnění závazků vyplývajících z Úmluvy. O naplňování rozsudku *D.H. a ostatní proti České republice* je blíže pojednáno v části 4.7.

Naproti tomu skutečností zůstává, že názory Výboru OSN pro lidská práva týkající se restituční podmínky státního občanství implementovány nejsou.³⁶

³³ § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

³⁴ § 13 odst. 1 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb.

³⁵ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010.

³⁶ Viz usnesení vlády ze dne 22. května 2002 č. 527 a ze dne 23. června 2003 č. 620.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva

1.1 Vlastnické právo a ochrana majetku

V roce 2011 vydal Ústavní soud plenární stanovisko k otázce daňových kontrol, které přináší naprostý obrat v dosavadní judikatuře.³⁷

Původní závazný názor Ústavního soudu zněl, že daňové kontroly mohou být vykonávány pouze v případě důvodného podezření na základě konkrétních okolností, že určitá osoba plně nesplnila svou zákonnou daňovou povinnost. Daňová kontrola jako výkon veřejné moci zasahující do základních práv jednotlivce (především práva na informační sebeurčení) musí mít jasný a konkrétní zákonný důvod vztahující se právě k danému případu a nemůže spočívat jen na obecném zájmu státu na řádném výběru daní. Takovýto postup by byl svévolný a tudíž protiústavní, neboť by odporoval principu výkonu veřejné moci jen na základě zákona a z legitimních důvodů.³⁸ Ústavní soud se nyní od tohoto názoru odchýlil a zaujal plenární stanovisko právě opačné, kdy uvedl, že daňová kontrola není samostatným řízením, ale pouze úkonem prověřování skutečností důležitých pro řádné vyměření daně. Takováto kontrola pak musí být nutně často zahajována i bez konkrétního důvodu či podezření, aby mohla řádně plnit svou ochrannou funkci pro společenský zájem na řádném výběru daní. Samozřejmě správce daně musí kontrolu provádět přiměřeně při zaručení maximálního respektu práv daňového subjektu. V zahájení daňové kontroly bez konkrétního podezření však nelze apriori spatřovat svévoli státu. Stát tedy může kontrolovat plnění daňových povinností kdykoliv, aniž by měl podezření, že plátce nějak porušil zákon.³⁹

Vývojem procházela i otázka restitucí církevního majetku. Klíčový náleží Ústavního soudu byl vydán v roce 2010.⁴⁰ Ústavní soud v něm konstatoval protiústavní nečinnost zákonodárce v rozporu s ústavními principy právního státu a důvěry v právo a povinnosti ochrany základních práv a svobod ze strany státu, když tento doposud nepřijal zákon o církevních restitucích, k jehož přijetí se sám zavázal.⁴¹ Tím porušil právní jistotu církví a náboženských společností a jejich legitimní očekávání majetkového vyrovnání, důležitého pro jejich další společenský rozvoj a pro zajištění skutečné svobody vyznání a náboženské svobody.⁴² Prozatím se spokojil s pouhým konstatováním protiústavní nečinnosti. Toto se ovšem v roce 2011 změnilo. V březnu sice ještě Ústavní soud zopakoval své nálezy a zákonodárci dal k přijetí právní úpravy lhůtu odpovídající časové náročnosti plnohodnotného legislativního procesu.⁴³ V srpnu pak již jeho trpělivost přetekla a podobně jako v případech nájmu bytů uložil obecním soudům poskytovat soudní ochranu právům církví a náboženských společností

³⁷ Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11-st ze dne 8. listopadu 2011 (č. 368/2011 Sb.).

³⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 ze dne 18. listopadu 2011 (N 196/51 SbNU 375).

³⁹ Stanovisko tak znamená naprostý obrat v dosavadní judikatuře. Daňová kontrola je podle něj preventivním postupem směřujícím k řádnému placení daní, což je významný státní zájem. Ústavní soud se přitom vůbec nevyrovnal s otázkou zákazu svévole výkonu veřejné moci a nezabýval se ani otázkou rovnosti před zákonem, která vychází právě z možného nerovného přístupu jako následku namátkového postupu.

⁴⁰ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010 (č.242/2010 Sb.).

⁴¹ § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

⁴² Ústavní soud připomněl i důležitost ochrany nezávislosti a základních práv církví a náboženských společností včetně práv majetkových pro praktický výkon svobody vyznání a náboženské svobody včetně svobody výkonu víry jinými než čistě duchovními činnostmi (např. charitativními aktivitami) nebo církevní autonomie.

⁴³ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. března 2011.

skrze soudní rozhodnutí v jednotlivých případech, a přijímat tudíž jejich žaloby.⁴⁴ V této souvislosti Ústavní soud poznamenal, že „Parlament není suverénem, který si svou agendu libovolně určuje a slouží toliko svým cílům, nýbrž je vázán Ústavou, tedy smí užívat své kompetence toliko k naplňování Ústavy, nikoliv k opaku.“

1.2 Právo na soukromí a ochrana osobních údajů⁴⁵

S rozvojem moderních technologií docházelo i v roce 2011 zejména k diskusím o právu na soukromí a právo na ochranu osobních údajů. Rychlý vývoj, lepší dostupnost a širší možnosti využití těchto technologií vyvolávají otázky o nebezpečí jejich využívání i k páchání trestné činnosti. Zároveň je s tím spojena i nutnost hledat adekvátní míru mezi zásahem do práva na soukromí a na ochranu osobních údajů a oprávněností státních orgánů vyžádat si tyto údaje tak, aby nedocházelo k protiprávním zásahům do práva na soukromí.

V roce 2011 se Ústavní soud vyjadřoval k problematice uchovávání provozních a lokalizačních údajů z telekomunikačního provozu (tzv. data retention). Podle evropské směrnice⁴⁶ měly společnosti poskytující elektronickou komunikaci (pevné i mobilní telefonování, internet a s ním spojené služby) uchovávat provozní a lokalizační data o proběhnuvší komunikaci za účelem jejich předávání orgánům činným v trestním řízení, tajným službám a České národní bance⁴⁷. Doba uchovávání údajů činila mezi 6 a 12 měsíci, aniž by byla přesně stanovena či vymezena mimo obecná pravidla pro zpracování osobních údajů Policií ČR.

Ústavní soud po posouzení návrhu skupiny poslanců úpravu shromažďování a další zpracovávání provozních a lokalizačních údajů o elektronických komunikacích v zákoně o elektronických komunikacích včetně prováděcí vyhlášky zrušil,⁴⁸ neboť byla shledána nepřiměřeným zásahem do práva na soukromí a ochranu osobních údajů⁴⁹ a zároveň svou podobou neodpovídala principům právního státu, především principu právní jistoty a předvídatelnosti práva⁵⁰.

Ústavní soud nejprve připomněl význam ochrany autonomní sféry jednotlivce, jejíž součástí je i ochrana soukromí a osobních informací. Z toho vyplývá právo každého na informační sebeurčení, tj. rozhodovat, které informace o své osobě komu zpřístupní.⁵¹ Ústavní soud seznal, že provozní a lokalizační údaje jsou osobními údaji, které si svým významem nezadají se samotným obsahem sdělované komunikace a zaslouží proto rovněž patřičnou ochranu.⁵²

⁴⁴ Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. srpna 2011. Žaloba by podle Ústavního soudu měla mít charakter blížící se restituční žalobě a měla by umožnit realizovat práva církví a náboženských společností na majetek a hospodářskou a z ní vycházející náboženskou a věroučnou autonomii.

⁴⁵ Při zpracování této kapitoly bylo využito podkladů občanského sdružení Iuridicum Remedium.

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES.

⁴⁷ Orgány oprávněné k přístupu k údajům přitom byly v samotném zákoně specifikovány jako „orgány oprávněné podle zvláštních právních předpisů“, tj. tyto orgány bylo nutné hledat v příslušných předpisech upravujících jejich činnost.

⁴⁸ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. března 2011 (č. 94/2011 Sb.).

⁴⁹ Čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁵⁰ Čl. 1 Ústavy.

⁵¹ K otázce práva na informační sebeurčení je významná především judikatura německého Spolkového ústavního soudu, především rozsudek z roku 1983 týkající se sčítání lidu (BVerfGE, 65,1)

⁵² K tomu viz starší nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 502/2000 ze dne 22. ledna 2001 (N 11/21 SbNU 83), sp. zn. IV. ÚS 78/01 ze dne 27. srpna 2001 (N 123/23 SbNU 197), sp. zn. I. ÚS 191/05 ze dne 13. září 2006 (N 161/42 SbNU 327), sp. zn. II. ÚS 789/06 ze dne 27. září 2007 (N 150/46 SbNU 489) či nález sp. zn. I. ÚS 3038/07 ze dne 29. února 2008 (N 46/48 SbNU 549). Stejně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva,

Zásah do práva jednotlivce na ochranu soukromí v podobě práva na informační sebeurčení shromažďováním osobních údajů je tak možný jen na základě zákona, který musí odpovídat nárokům právního státu. Právní úprava musí být přesná a zřetelná, aby poskytovala dostatečné informace o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna zasahovat do soukromí osob. Pravomoci příslušných orgánů a způsob a pravidla provádění zásahů musí být definovány tak, aby jednotlivci mohli upravit své chování způsobem, aby se nedostali do konfliktu s právem a byla jim poskytnuta ochrana proti svévoli. Samotný zásah, resp. jeho účel ve vztahu k použitým prostředkům musí rovněž být přiměřený.⁵³ Provozní a lokalizační údaje mohou být tedy státními orgány získávány a využívány pouze v případě, že jsou nezbytné pro zajištění významného veřejného zájmu, v minimální nutné míře a po minimální nutnou dobu. Ústavní soud přitom několikrát poukázal na srovnatelnost zásahů do práva na soukromí ve formě sběru provozních a lokalizačních údajů a odposlechlů, a tudíž garance ochrany práv a svobod by měly být v obou případech stejné.⁵⁴ I když není sledován samotný obsah komunikace, informace vycházející z provozních a lokalizačních údajů však ve své kombinaci mohou výrazně vypovídat o osobním životě lidí, jejich společenských kontaktech, činnostech apod.⁵⁵ V těchto souvislostech byl podle Ústavního soudu závažným faktorem především plošný charakter sběru a uchovávání provozních a lokalizačních údajů o všech účastnících elektronických komunikací. Proto musí být jejich ochrana obzvláště kvalitní.⁵⁶

Důvodem pro zrušení právní úpravy bylo, že obsahovala pouze vágní a neurčité stanovení povinnosti právníckým nebo fyzickým osobám, které provozní a lokalizační údaje uchovávají, aby je na požádání poskytly orgánům oprávněným k jejich vyžádání. Úprava přitom nijak neupřesňovala, o jaké oprávněné orgány se konkrétně jedná.⁵⁷ Rovněž nebyl zcela jasně a přesně vymezen účel, za jakým jsou provozní a lokalizační údaje oprávněným orgánům poskytovány. Možnost použití uchovávaných údajů v trestním řízení nebyla vázána na důvodné podezření ze spáchání závažného trestného činu, jak naopak stanovovala směrnice⁵⁸, ale pouze na objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení.⁵⁹ Rovněž nebyla upravena povinnost orgánů činných v trestním řízení o této skutečnosti dotčenou osobu být i následně

např. *Amman proti Švýcarsku*, rozsudek ze dne 16. února 2000, stížnost č. 27798/95 nebo *P. G. a J. H. proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 25. září 2001, stížnost č. 44787/98.

⁵³ Princip přiměřenosti (proporcionality) znamená, že použité prostředky musí být schopny přispět k ochraně jiného základního práva nebo veřejného statku, přitom však musí být k omezenému základnímu právu nejšetrnější a nejméně je omezovat. Samotná přiměřenost v užším smyslu pak znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem dosahovaný těmito opatřeními.

⁵⁴ Odst. 32, 37 a 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 a odst. 27 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 stejně jako judikatura uvedená v pozn. 51.

⁵⁵ Přesný rozsah uchovávaných údajů byl stanoven vyhláškou 485/2005 Sb. Jednalo se prakticky o všechny dostupné údaje o uskutečněných hovorech i o jejich neúspěšných pokusech jako telefonní čísla volajícího a volaného, čas zahájení a ukončení komunikace, identifikace předplacené telefonní karty či veřejného telefonního automatu. U mobilní komunikace se rovněž uchovávaly číslo sloužící k identifikaci každého mobilního telefonu, údaje o jeho poloze a pohybu, a to nejen při telefonování. U internetové komunikace se měly uchovávat údaje o přístupu k síti jako čas, místo a délka připojení, údaje o uživatelích a jejich uživatelských účtech, o počítači i serveru, k němuž bylo přistupováno, IP adresa, doménové jméno, objem přenesených dat aj., údaje o přístupu ke schránkám elektronické pošty a přenosu zpráv včetně identifikace adres, objemu přenesených dat atd. a údaje o serverových a ostatních službách (např. zadané URL adresy, údaje o použití chatu, usenetu, instant messagingu (např. ICQ) včetně identifikace komunikujících stran, doby a použité služby (např. přenos souborů či transakce).

⁵⁶ Jak upozorňuje Ústavní soud, v souladu s ústavním pořádkem by ochrana měla mít primárně formu soudní kontroly povolování zásahu a posuzování jeho legálního provedení viz čl. 4 Ústavy.

⁵⁷ Důkazem je, že i Ústavní soud ve svém nálezu opomněl zmínit přístupové oprávnění České národní banky podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

⁵⁸ Čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES

⁵⁹ § 88a trestního řádu opravňující orgány v trestním řízení k přístupu k provozním a lokalizačním údajům, ve znění před účinností zákona č. 273/2012 Sb.

informovat. Napadená právní úprava rovněž nestanovila jasná a detailní pravidla nakládání se shromážděnými údaji během jejich uchovávání po nekonkrétně stanovenou dobu ne kratší než 6 měsíců a delší než 12 měsíců, ochrany jejich celistvosti a důvěrnosti, jejich zabezpečení před neoprávněným přístupem a jejich likvidace. Dotčení jednotlivci neměli dostatečné záruky proti riziku zneužití údajů a svévole.

Následně Ústavní soud rovněž zrušil úpravu oprávnění přístupu orgánů činných v trestním řízení k provozním a lokalizačním údajům v trestním řádu.⁶⁰ Důvodem byla opět nedostatečnost právní úpravy z výše uvedených hledisek. Hlavní výtka Ústavního soudu směřovala k přesnějšímu stanovení okruhu trestných činů, kdy lze o provozní a lokalizační údaje žádat. Pokud je jediným kritériem pouze vhodnost údajů pro objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, není vždy garantováno splnění kritéria potřeby zásahu. Tento nedostatek nelze překonat ani ústavně konformním výkladem ze strany soudů při povolování přístupů k těmto údajům, neboť soudy mohou právo pouze interpretovat a nikoliv samy stanovovat obecné meze uplatnění základních práv a svobod.⁶¹ Trestné činy, u kterých provozní a lokalizační údaje lze vyžádat, musí vymezit zákonodárce přímo v zákoně spolu s dalšími podmínkami, aby zásah do soukromí osob byl přiměřený.

Vláda v reakci na oba nálezy v průběhu roku 2011 připravila návrh nové úpravy uchovávání a získávání provozních a lokalizačních údajů.⁶² V zákoně o elektronických komunikacích byly především vymezeny podmínky nakládání s údaji pro poskytovatele služeb při uchovávání údajů tak, aby ochrana před neoprávněným přístupem, změnou, zničením, ztrátou anebo odcizením nebo jiným neoprávněným zpracováním nebo využitím byla vždy efektivní a měla vždy stejnou kvalitu. Za tímto účelem mají poskytovatelé dokonce zpracovat vnitřní technicko-organizační předpis. Poskytovatel uchovává údaje po dobu maximálně 6 měsíců a následně, pokud je již nepotřebuje k jiné zákonem povolené činnosti, je likviduje. Zákon již přesně vyjmenovává orgány, kterým je oprávněn údaje poskytnout, a účely, ke kterým je mohou využívat. Jde o

- a) orgány činné v trestním řízení pro účely trestního řízení podle trestního řádu,
- b) Policie České republiky pro účely zahájeného pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě, zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvolky, předcházení nebo odhalování konkrétních hrozeb v oblasti terorismu nebo prověřování chráněné osoby,
- c) Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství pro svou zpravodajskou činnost,
- d) Česká národní banka pro účely výkonu dohledu nad kapitálovým trhem.

V trestním řádu jsou poté, vedle podmínky nezbytnosti a subsidiarity, vymezeny přesně trestné činy, k jejichž vyšetřování je možno si provozní a lokalizační údaje vyžádat. Jde o úmyslné trestné činy, na které zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky, dále trestné činy spadající do pojmu počítačová kriminalita⁶³ a trestné činy narušující soužití lidí páchané i skrze elektronické komunikace⁶⁴ a trestné činy, k jejichž stíhání zavazují mezinárodní smlouvy. Nově je rovněž zavedena procedura zpětného

⁶⁰ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. prosince 2011 (č. 43/2012 Sb.). Jde o úpravu § 88a trestního řádu.

⁶¹ Čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁶² Návrh byl schválen a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 273/2012 s účinností od 1. října 2012.

⁶³ Např. neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací či opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat.

⁶⁴ Jde o nebezpečné vyhrožování a pronásledování určité osoby.

informování osoby o vyžádání jejích provozních a lokalizačních údajů po skončení daného řízení, pokud už tomu nebrání jiný důležitý veřejný zájem. Dotčený pak může podat návrh Nejvyššímu soudu na přezkoumání zákonnosti vyžádání údajů. Tímto má tedy každý přehled o nakládání se svými údaji a může se bránit proti jejich zneužití. Jednoznačně pozitivní novum je rovněž soudní kontrola vyžadování údajů ze strany České národní banky, které podléhá povolení vrchního soudu. Nová úprava nabyla účinnost 1. října 2012.⁶⁵ Obecně však především platí, že by oprávněné orgány nadále měly pečlivě sledovat, zda provozní a lokalizační údaje opravdu zvyšují objasněnost trestných činů či napomáhají ochraně jiných zájmů a zda jsou pro tyto zájmy vůbec nutné, aby tak nadále byly splněny podmínky nutnosti a potřebnosti zásahu do základního práva na ochranu soukromí a informační sebeurčení.

Další významné moderní technologie jsou čipové karty. Na konci roku 2011 realizovalo hlavní město Praha nápravná opatření uložená Úřadem pro ochranu osobních údajů v souvislosti s kontrolou projektu Opencard a zavedla možnost využití tzv. personalizované karty bez evidence. Tato karta nabízí svým uživatelům anonymní cestování i anonymní využívání dalších služeb, neboť osobní údaje uživatelů nejsou ukládány v žádné databázi a jejich předání slouží pouze k okamžitému zapsání identifikačních údajů na kartu. Majitelé tohoto nového typu karty mohou využívat například předplacené kupony na MHD v Praze za stejnou cenu, jako je tomu u běžných karet. Toto řešení pro anonymní cestování za rovné ceny je přijatelné i přes jisté přetrvávající nedostatky, např. nemožnost vydání duplikátu.

Významným problémem se však ukázalo zabezpečení řady městských čipových karet před neoprávněným přístupem a získání na čipu uložených osobních údajů (např. identifikační údaje, množství financí, se kterými karta umožňuje disponovat apod.). Pokusy prokázaly, že údaje lze nejen číst, ale například i modifikovat.⁶⁶ Města jako správci údajů by tedy rozhodně měla investovat prostředky do splnění své povinnosti zabezpečení zpracovávaných osobních údajů.⁶⁷

Na základě vládou přijatého podnětu Rady vlády pro lidská práva k zajištění respektování odpovídajícího soukromí zaměstnanců na pracovišti byly do programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce začleněny také kontroly dodržování ochrany soukromí na pracovišti před neoprávněnými zásahy⁶⁸. V roce 2011 provedl Státní úřad inspekce práce celkem 183 kontrol s tímto zaměřením. Porušení pravidel bylo zjištěno u 33 zaměstnavatelů. Nejčastější prohřešek byl, že zaměstnavatel bez vážného důvodu spočívajícího ve zvláštní povaze jeho činnosti narušoval soukromí zaměstnanců na pracovišti tím, že je podrobil otevřenému nebo skrytému sledování, většinou prostřednictvím kamerového systému (19 zaměstnavatelů). Odposlechy nebo záznamy telefonických hovorů, kontrola elektronické pošty nebo kontrola listovních zásilek nebyla kontrolami inspekce práce prokázána. Celkem 15 zaměstnavatelů bylo oprávněno zavést kontrolní mechanismy, ale neinformovali zaměstnance o rozsahu takové kontroly a způsobech jejího provádění. Pouze v 5 případech bylo zjištěno, že zaměstnavatel vyžadoval nebo získával takové informace o zaměstnancích, které bezprostředně nesouvisely s výkonem práce. Podle Státního úřadu inspekce práce je rovněž důležitý výklad pojmu „závažný důvod spočívající ve zvláštní povaze činnosti zaměstnavatele“. Podle jeho názoru takovým důvodem nemůže zpravidla být ochrana majetku zaměstnavatele, kontrola dodržování technologického postupu stanoveného zaměstnavatelem,

⁶⁵ Zákon č. 273/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶⁶ <http://www.slidilove.cz/content/pokracujeme-v%C2%A0proverovani-mestskych-cipovych-karet-tentokrat-v%C2%A0pardubicich-hradci-kralove>

⁶⁷ § 13 zákona o ochraně osobních údajů.

⁶⁸ § 316 odst. 2 – 4 zákoníku práce.

kontrola pracovního výkonu zaměstnanců apod. Mylný výklad tohoto pojmu pak může být rovněž příčinou porušování zákona.

Za porušení uvedených pravidel Státní úřad inspekce práce neuložil žádnou pokutu, protože zákon o inspekci práce takovou skutkovou podstatu správního deliktu nebo přestupku neobsahuje. Z pohledu inspekce práce se jedná o velký zásah do práv zaměstnanců, což potvrdil i Úřad pro ochranu osobních údajů. Jako vhodné se proto ukazuje zavedení speciální skutkové podstaty přestupku spočívající v neoprávněném zásahu zaměstnavatele do soukromí zaměstnance, kterému je nutné zamezit i využitím finančního postihu, protože opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolami nemají takovou sílu při zjednávání nápravy nezákonného stavu.

1.3 Právo shromažďovací

V roce 2011 se konalo několik shromáždění, při kterých musela zasahovat Policie České republiky. Za nejvýraznější lze označit shromáždění Dělnické strany sociální spravedlnosti dne 13. dubna 2011 v Novém Bydžově a 8. dubna 2011 v Krupce. V obou případech se proti shromážděním pravicových radikálů postavili občanští aktivisté a odpůrci neonacismu a chtěli jim zabránit v pochodu do lokalit obývaných Romy. V obou případech došlo ze strany policie k zákroku a k použití donucovacích prostředků proti osobám bránícím průběhu shromáždění Dělnické strany sociální spravedlnosti.

Obě shromáždění Dělnické strany sociální spravedlnosti byla řádně oznámena podle zákona o právu shromažďovacím, zatímco protidemonstrace měly charakter spontánního shromáždění (resp. shromáždění náboženského). Právo shromažďovací podle Listiny základních práv a svobod i mezinárodních úmluv umožňuje sice konání shromáždění neoznamovaných⁶⁹ (u shromáždění náboženských dokonce výslovně⁷⁰), nicméně účastníci každého shromáždění, které nebylo oficiálně zakázáno či rozpuštěno, mají rovněž právo na nerušený výkon tohoto svého práva.⁷¹ Při střetu několika shromáždění tedy primárně platí, že účastníci by se měli navzájem dohodnout za případného zprostředkování státních orgánů. Pokud k dohodě nedojde, musí správní orgány maximálně zajistit ochranu práv účastníků obou shromáždění, pokud vystupují poklidně a nenarušují právo či veřejný pořádek. Nicméně platí logické pravidlo, že (dříve) ohlášené shromáždění má do určité míry přednost před shromážděním ohlášeným později či vůbec neohlášeným.⁷² Ani shromáždění náboženské zde nepoživá žádné zvláštní ochrany nebo práv, neboť všechna základní práva a jejich nositelé (a tudíž účastníci všech shromáždění) jsou si rovni.⁷³

V případě vzájemných konfliktů několika nositelů tedy veřejná moc musí postupovat tak, aby do práv každého z nich bylo zasazeno pouze v nezbytně nutné míře a při jejich maximálním šetření.⁷⁴ Správní orgány se tedy vždy musí při střetu několika protichůdných shromáždění snažit dosáhnout dohody jejich organizátorů a účastníků⁷⁵. Pokud není dohody dosaženo a obě

⁶⁹ Čl. 19 Listiny, čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Viz rovněž § 12 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím.

⁷⁰ § 4 odst. 1 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

⁷¹ Viz § 6 odst. 3, § 10 odst. 2 písm. b) a § 12 zákona o právu shromažďovacím. Podobně viz judikatura Evropského soudu pro lidská práva, např. *Öllinger proti Rakousku*, rozsudek ze dne 29. června 2006, stížnost č. 76900/01.

⁷² § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím. Ostatně povinnost oznámení slouží právě k tomu, aby úřady mohly včas předcházet případným střetům shromáždění a společně se svolavateli najít jiné alternativy, aby jejich práva přitom byla omezena co nejméně.

⁷³ Čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁷⁴ Čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁷⁵ Úřady mohou pořadatelům např. navrhnout změnu trasy jednoho ze shromáždění, umožnit jednomu shromáždění průchod prostorem konání druhého shromáždění.

shromáždění jsou pokojná a neporušují právní předpisy⁷⁶, bude nutno určité shromáždění v nezbytné míře omezit.⁷⁷ Zákon sice umožňuje rozpustit neohlášené shromáždění, které koliduje se shromážděním ohlášeným⁷⁸, avšak i k tomuto kroku by mělo být přistupováno pouze v závažných případech konfliktů a po vyčerpání všech alternativ pro realizaci oznámeného shromáždění. Správní orgán by přitom měl neustále vyhodnocovat legálnost a pokojnost obou shromáždění a hodnotit stejně jak shromáždění ohlášené, tak neohlášené.⁷⁹ Samozřejmostí je pak i postup Policie ČR v souladu se zákonem včetně vyvarování se nepřiměřeného násilí a překračování pravomocí.

Podobný problém se objevil při protestech proti kácení stromů na Šumavě v srpnu 2011. Příslušníci Policie ČR opakovaně za použití donucovacích prostředků vyváděli a zajišťovali osoby, které protestovaly proti kácení stromů v první zóně národního parku Šumava označené jako těžební zóna. Krajský soud v Plzni, na který se někteří účastníci shromáždění obrátili, následně rozhodl, že zde existovalo shromáždění, které bylo ovšem v rozporu se zákonem rozpuštěno.⁸⁰ Podle soudu se v dané lokalitě shromáždily osoby za účelem společného projevu názoru na věci veřejného zájmu (konkrétně ochranu přírody a krajiny), čímž naplnily veškeré znaky shromáždění podle zákona, ústavního pořádku i mezinárodních úmluv. Osoby se shromáždily pokojně, a tudíž měly plné právo na ochranu ze strany státních orgánů a na nerušený výkon svého práva. Státní orgány proti nim mohly zasahovat jen ze zákonných důvodů pro rozpuštění shromáždění. Soud rovněž upozornil, že rozpuštění shromáždění z důvodu možného ohrožení života či zdraví jeho účastníků kvůli činnosti na místě konání shromáždění rozhodně neznamena, že by se shromáždění nemohlo konat pro jakoukoliv činnost na plánovaném místě, nýbrž že musí být vždy váženo, jaký zájem je v daném případě důležitější. Nezbytným aspektem je přitom i legálnost samotné rušivé činnosti, kterou státní orgán v případě rozpuštění shromáždění musí prokázat. V daném případě pokud tedy Policie ČR chtěla shromáždění rozpustit, musela předtím vyřešit, zda je těžba v lokalitě legální či nikoliv, neboť nelze pokojné shromáždění realizující jedno ze základních práv rozpustit, protože překáželo nelegální činnosti. Soud však přiznává, že Policie ČR ani podle zákona o právu shromažďovacím, ani podle jiných předpisů není oprávněna ani povinna tuto otázku řešit a že ji měl řešit primárně správní orgán podle zákona o právu shromažďovacím, tj. obecní úřad, na jehož území se shromáždění konalo.⁸¹

1.4 Právo na informace

Právo na informace bylo v roce 2011 významně posíleno v oblasti nakládání s veřejnými prostředky na platy státních zaměstnanců. Nejvyšší správní soud rozhodl, že informace o platech zaměstnanců veřejné správy jsou až na důvodné výjimky informacemi veřejně přístupnými podle zákona o svobodném přístupu k informacím a nejde naopak o chráněné osobní údaje.⁸² Zaměstnanci veřejné správy jsou podle soudu příjemci veřejných prostředků

⁷⁶ Konání neohlášeného shromáždění přitom není samo o sobě porušením právního předpisu.

⁷⁷ Úřad pak může přikročit např. k nařízení změny trasy či k zajištění průchodu tomu ze shromáždění, které bylo dříve řádně ohlášeno.

⁷⁸ § 12 odst. 3 a § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

⁷⁹ Pokud ohlášené shromáždění naopak začne porušovat právní předpisy a nastanou podmínky pro jeho rozpuštění či omezení, bude proti němu náležitě postupováno a „přednost“ naopak dostane shromáždění neohlášené.

⁸⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. října 2011, č. j. 57 A 66/2011, dostupný na http://issuu.com/hnuti_duha/docs/rozhodnuti_ks_plzen_57a66-2011#download.

⁸¹ Jelikož ovšem asi ani obecní úřad nebude schopen posoudit legálnost těžby podle předpisů ochrany přírody a krajiny, nebude moci de facto shromáždění rozpustit, a dojde tím k přerušení těžby do té doby, dokud se tato otázka nevyjasní.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011 č.j. 5 As 57/2010.

ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím⁸³ a jejich osobní údaje se poskytují přesto, že jsou chráněny speciálními předpisy.⁸⁴ Neuplatní se na ně rovněž žádná ze zákonných výjimek u příjemců veřejných prostředků.⁸⁵ Zákonodárce považuje za příjemce veřejných prostředků všechny osoby, kterým byl poskytnut jakýkoliv, byť sebemenší obnos z veřejných rozpočtů.⁸⁶ Jelikož údaje o platech zaměstnanců veřejné správy jako o výši jim poskytnutých veřejných prostředků nejsou vyloučeny z okruhu poskytovaných informací, musí být podle zákona o svobodném přístupu k informacím tyto informace poskytnuty.

I když zvýšení transparentnosti veřejné správy lze zajisté přivítat, přece jen nelze opomenout i druhou stránku věci a tou je ochrana osobních údajů zaměstnanců veřejné správy, mezi něž informace o jejich platových poměrech zajisté patří. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil tak, že jde o zveřejňování osobních údajů podle zákona, a tudíž oprávněné ve smyslu ústavního pořádku.⁸⁷ Proti tomu ovšem vystoupil např. Úřad pro ochranu osobních údajů, který upozornil, že jakékoliv zákonné zveřejňování osobních údajů musí probíhat podle principu proporcionality a při maximálním respektování práva zaměstnanců veřejné správy na ochranu jejich soukromí, do kterého je možné zasáhnout pouze v převažujícím veřejném zájmu.⁸⁸ Při každém zveřejňování je tedy nutno zvažovat konkrétní okolnosti jako pozici daného zaměstnance, význam jeho funkce ve veřejné správě a s tím související zájem veřejnosti na nakládání s veřejnými prostředky v případě platu tohoto zaměstnance.⁸⁹

Ve spolupráci s Ministerstvem vnitra poté Úřad pro ochranu osobních údajů vypracoval stanovisko, ve kterém navrhl pro účely zveřejňování informací o platech rozdělit zaměstnance veřejné správy na 3 skupiny podle zákona o střetu zájmů. První skupinou jsou veřejní funkcionáři s rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí, u nichž je velký zájem na veřejné kontrole a údaje o jejich příjmech mohou být bez zásadních omezení poskytovány. Druhou skupinou jsou další vysoce postavení úředníci vybaveni podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky. U nich je již nutno posuzovat podle testu proporcionality, zda a jak moc ovlivňují výkon veřejné moci a nakládání s veřejnými prostředky a jak výrazný je zájem na informacích o jejich platech. Konečně u nižších, běžných úředníků a zaměstnanců veřejné správy již vzhledem k jejich podílu na výkonu veřejné moci a odpovědnosti za nakládání s veřejnými prostředky není téměř žádný zájem na jejich kontrole a v zásadě postačí souhrnné informace o částkách vynaložených na jejich odměňování a nikoliv osobní údaje o konkrétních platech.⁹⁰ Stanovisko je samozřejmě nezávazné a konečný výklad k problematice poskytnou opět soudy.

1.5 Volební právo

V roce 2011 se v České republice nekonaly žádné řádné volby. Proběhly doplňovací volby do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 30 – Kladno v důsledku úmrtí

⁸³ § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁸⁴ § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b odst. 3 zákona se poskytují základní osobní údaje v rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

⁸⁵ § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁸⁶ To dokazuje i širší výjimek z informační povinnosti pokrývající např. příjemce důchodů, sociálních dávek či státní podpory stavebního spoření. Veřejnými rozpočty jsou přitom rozpočet státu a rozpočty územních samosprávných celků a jim podřízených subjektů § 2 písm. g) zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

⁸⁷ Čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁸⁸ <http://www.uouu.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=328>.

⁸⁹ I čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a čl. 19 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech připouštějí výjimky z práva na přístup k informacím z důvodu ochrany práv a svobod jiných osob.

⁹⁰ Stanovisko přístupné zde <http://www.uouu.cz/files/Methodika.pdf>.

senátora za tento obvod, které nebyly u soudu napadeny. Soudně byly řešeny případy napadení průběhu voleb do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 15. a 16. října 2010. Soudní přezkum ve dvou případech – hlasování v městě Krupka a neplatnost voleb v Hřensku vedl až k podání ústavní stížnosti. Ústavní soud rovněž rozhodl o stížnosti na rozdělení hlavního města Prahy na volební obvody, o kterém bylo zevrubně pojednáno v minulé zprávě.⁹¹

V případě hlasování v Krupce Ústavní soud⁹² zrušil usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem⁹³ o žalobě na jeho neplatnost a dal za pravdu stěžovatelům v tom, že organizované svázení voličů do volebních místností, nabízení úplaty za hlasování pro určitý subjekt, předávání hlasovacího lístku a následná kontrola výkonu volebního práva je v rozporu s principy demokratického právního státu, a tudíž zakládá vadu volebního řízení a tím i neplatnost voleb. Podle Ústavního soudu volby nesmějí probíhat „obchodně tržním způsobem“. Volební právo je projevem nezávislé a svobodné vůle voličů, která může být ovlivněna pouze jejich názorem na budoucnost společnosti a nikoliv materiálním prospěchem z volby. Kandidáti se proto voliče musí snažit zaujmout právě vizemi budoucnosti a nikoliv věcnými úplatky. Krajský soud v Ústí nad Labem tak znovu rozhodl o volební žalobě⁹⁴ a prohlásil hlasování za neplatné. Opakované hlasování se uskutečnilo dne 7. května 2011. Na toto opakované hlasování byl však opět podán návrh na neplatnost hlasování. Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl o neplatnosti hlasování⁹⁵ a dne 10. září 2011 se konalo druhé opakované hlasování. To již soudně napadeno nebylo.

Volby v Hřensku byly napadeny z důvodu účelového přihlašování osob k trvalému pobytu. I zde Ústavní soud zrušil usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem⁹⁶ a prohlásil volby za neplatné.⁹⁷ Ústavní soud posoudil přihlašování osob k trvalému pobytu v Hřensku těsně před konáním voleb jako možný pokus o účelovou manipulaci s volebními výsledky a vytkl krajskému soudu, že tuto otázku vůbec neposuzoval a nezaměřil se na to, zda a jak toto překročné přihlašování ovlivnilo následné volební výsledky a zda se tudíž nejednalo o pokus obcházet zákon o evidenci obyvatel a potažmo i volební zákon, který předpokládá, že se voleb v obci zúčastní pouze ty osoby, které zde trvale pobývají, a jsou tudíž spjaty s životem obce a nesou také dopady své volby. Krajský soud poté rozhodl o neplatnosti voleb⁹⁸, opakované volby se konaly 28. ledna 2012 a ani ty již napadeny nebyly.

⁹¹ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. března 2011. Viz Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2010, str. 30, http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-lidska-prava-cr/Zprava-LP-2010_cz.pdf.

⁹² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

⁹³ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. listopadu 2010 č.j. 15 A 92/2010-51.

⁹⁴ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. března 2011.

⁹⁵ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. června 2011 č.j. 15A 34/2011-57.

⁹⁶ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. listopadu 2010 č.j. 15A 116/2010-44.

⁹⁷ Nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 4. května 2011 sp. zn. Pl. ÚS 59/10 a Pl. ÚS 6/11.

⁹⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. října 2011, č.j. 15A 116/2010-342.

2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

2.1 Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Ministerstvo spravedlnosti provedlo v roce 2011 veliké množství prověrek civilní i trestní soudní agendy zaměřených na kontrolu, zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům. Prověrky byly provedeny nejen u soudů prvního stupně, ale i u vybraných odvolacích krajských soudů. Taktéž byly provedeny tematické prověrky zaměřené na rozhodování o úpravě poměrů nezletilých dětí a řízení o způsobilosti k právním úkonům.

Ve všech agendách okresních soudů bylo zjištěno, že pokračuje pozitivní trend vyřizování většího počtu věcí, než je nově podaných, a tudíž nedochází k hromadění nových nedodělků. Daří se snižovat i počet řízení starších 5 let. Délka řízení činila v občanskoprávních sporech u okresních soudů v roce 2011 průměrně 284 dnů ode dne podání do dne právní moci. Došlo tak k velmi mírnému prodloužení, když v roce 2010 činila průměrně 282 dnů. Nejdéle trvajícím jsou nadále spory podle restitučních zákonů, které v roce 2011 trvaly průměrně 2 350 dnů ode dne podání do dne právní moci. Dlouhotrvajícími spory jsou rovněž spory týkající se vlastnických vztahů (v roce 2011 trvaly v průměru 633 dnů) a spory pracovní (v roce 2011 trvaly v průměru 580 dnů). I u krajských soudů se v porovnání s rokem 2010 zvýšil počet věcí, ale i zde počet vyřízených věcí převážil nad počtem věcí nových. Rovněž průměrná délka řízení klesá. Zatímco v roce 2010 činila v průměru 631 dnů ode dne podání do dne právní moci, v roce 2011 to bylo 559 dnů.

I když lze uvedené trendy hodnotit pozitivně, stále by soudy měly věnovat pozornost zajištění práva na spravedlivý proces bez zbytečných průtahů. Stát by pak měl soudní moci poskytnout dostatečné personální a materiální vybavení k tomu, aby mohla rozhodovat včas a nedocházelo k průtahům z důvodu přetížení jednotlivých soudů a soudců. V tomto směru je rovněž pozitivním krokem, že Ministerstvo spravedlnosti změnilo příslušný vnitřní předpis⁹⁹ a stanovilo, že objektivní okolnosti na straně soudů jako právě materiální a personální nedostatky jsou automaticky odpovědností státu za způsobené průtahy v řízeních, a stížnosti na tyto průtahy jsou proto vždy důvodné.

2.2 Změny právní úpravy trestního řádu

Novela trestního řádu¹⁰⁰ přijatá v roce 2011 umožnila obětem trestného činu domáhat se v adhezním řízení vedle náhrady majetkové škody i náhrady nemajetkové újmy. Díky tomu poškození budou moci dosáhnout již v rámci trestního řízení úplné satisfakce svých nároků a vyrovnat se tak s nepříznivými následky trestného činu. Soudy budou vedeny k tomu, aby rozhodovaly o nárocích poškozených již v trestním řízení, pokud to bude na základě provedených důkazů možné, a neodkazovaly je s jejich nároky na občanské soudní řízení. Poškození se tak svých nároků domohou rychleji a méně komplikovaně a rovněž s nižšími náklady. Novela rovněž umožňuje využít peněžitou záruku, která byla složena za kauci, za určitých podmínek pro úhradu nároků poškozeného priznaných právě z titulu náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené trestným činem.

⁹⁹ Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích.

¹⁰⁰ Zákon č. 181/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. července 2011.

2.3 Zákon o obětech trestných činů

Vláda v roce 2011 připravila nový zákon o obětech trestných činů, který bude mj. upravovat právo na poskytnutí odborné pomoci jako psychologické poradenství, sociální poradenství, právní pomoc a restorativní programy ze strany neziskového sektoru, Probační a mediační služby a advokátů, která bude v případě některých skupin obětí poskytována bezplatně a právo na informace o právech a možnostech obětí. Zákon je jednoznačně pozitivním krokem směrem k posílení práv a možností ochrany a rehabilitace obětí trestných činů, musí však být doprovázen dostatečnou sítí státních i nestátních subjektů poskytujících obětem praktickou pomoc a podporou jejich činnosti ze strany státu.

2.4 Problematika exekucí

V roce 2011 připravila vláda rozsáhlou novelu zákonů upravujících exekuce a výkon rozhodnutí, tj. především občanského soudního řádu a exekučního řádu. Jejimi hlavními body bylo zrušení tzv. dvoukolejnosti výkonu rozhodnutí soudy a provádění exekucí soukromými exekutory, kdy většinu exekucí především na peněžitá plnění měli do budoucna provádět soukromí exekutoři, kteří by k tomu navíc nepotřebovali povolení soudu. Soud by řešil pouze odvolání proti jejich postupu. Třetí velmi významnou změnou mělo být zavedení obligatorního nebo fakultativního spojení exekucí do jednoho řízení, což by výrazně snižovalo odměnu exekutorů a náklady řízení, které musí dlužník-povinný hradit. Další změny spočívaly např. v zrušení exekutorských zápisů s doložkou vykonatelnosti, zavedení nového způsobu výkonu rozhodnutí – tzv. nucené správy nemovitosti (sekvestrace) či dražby pohledávky, obchodního podílu nebo členských práv v družstvu. Dalším opatřením by bylo zřízení rejstříku zahájených exekucí, jenž by sloužil pouze pro potřeby exekutorů a soudů. Novela je v současnosti stále projednávána Parlamentem a nevstoupila dosud v platnost. Při projednávání navíc doznala poměrně podstatných změn.¹⁰¹

Podstatné změny v exekučním řízení způsobila v roce 2011 judikatura Ústavního soudu.¹⁰² Ústavní soud byl konfrontován s případem nákladů řízení při vymáhání hromadných drobných pohledávek stejného typu subjekty specializovanými na jejich výkup. Tyto subjekty hromadně nakupují právě tyto pohledávky (např. z nezaplacení jízdného v městské hromadné dopravě) a vymáhají je pak samy u soudu. Jejich zisk spočívá v tom, že náklady řízení jsou v případě typově stejných pohledávek (stejný titul a oprávněný, pouze rozdílná výše a identita povinného) při jejich elektronické a automatizované správě minimální, neboť jde prakticky pouze o obdobné, často automatizované vyplňování stejných formulářových podání. V nalézacím a následně i vymáhacím řízení jsou však těmto oprávněným subjektům přiznávány paušální náhrady nákladů řízení vyplývající z (často pouze formálního) zastoupení advokátem podle příslušných předpisů¹⁰³, které jsou však stanoveny na případy, kde jsou pohledávky v dané výši vymáhány jednotlivě. Rozdíl mezi přiznanými a skutečnými náklady

¹⁰¹ Novela byla vyhlášena pod č. 396/2012 Sb. a nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2013.

¹⁰² Především usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2777/11 ze dne 27. prosince 2011.

¹⁰³ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). 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.

pak pro tyto subjekty představoval snadný a automatický zisk.¹⁰⁴ Pro mnohé subjekty se proto hromadné vymáhání pohledávek mohlo stát výnosným podnikáním.

Okresní soud v Ústí nad Labem se ovšem v daném případě odchýlil od automatického přiznávání nákladů podle prováděcích předpisů a vyšel z obecných pravidel soudního řízení a přiznal pouze ty náklady, které účastník skutečně vynaložil k účelnému uplatnění svého práva.¹⁰⁵ Podle soudu v případě hromadného vymáhání pohledávek je účelně vynaloženým nákladem pouze soudní poplatek za řízení, nikoliv však náhrada odměny advokáta, neboť podávání formulářových žalob podle dříve právníky zpracovaných vzorů z hlediska náročnosti a odbornosti pomoc advokáta nevyžaduje a náklady na jeho odměnu tak nejsou účelně vynaloženými náklady, jejichž náhrada (byť v paušalizované výši), by měla být protistraně uložena. Tím není nijak zpochybněno právo účastníka řízení na právní pomoc advokátem, pouze si ji musí uhradit sám, když je vymáhání navíc hlavním předmětem jeho činnosti a měl by k tomu tudíž být sám náležitě odborně vybaven.

Ústavní soud se těmito argumenty plně ztotožnil a odmítl stížnost jako zjevně neopodstatněnou. Uznal samozřejmě, že i na rozhodování o nákladech řízení se uplatní obecné principy spravedlivého procesu. O konkrétní výši a důvodnosti náhrady však rozhodují především obecné soudy při vlastním řízení a úkolem Ústavního soudu není jejich kontrola, ale pouze hodnocení jejich rozhodnutí z hlediska ústavnosti. Ústavně naprosto konformní je i obecné pravidlo, že neúspěšný účastník hradí náklady řízení úspěšnému účastníku¹⁰⁶, stejně jako že soud mu v mimořádných případech úhradu těchto nákladů přiznat nemusí¹⁰⁷. Přitom je soud plně oprávněn hodnotit právě i účelnost vynaložených nákladů, což mu ostatně sám občanský soudní řád implicitně přikazuje, když účelnost stanoví jako podmínku přiznání náhrady nákladů. Rozhodně by tedy nemělo docházet pouze k automatické aplikaci příslušných vyhlášek a k přiznávání paušálních náhrad nákladů řízení bez ohledu na jejich účelnost, byť se tak ve skutečnosti zřejmě často děje.

Touto cestou Ústavní soud vytvořil významný milník pro obecné soudy, aby se vskutku vždy zabývaly důvodností a účelností nákladů řízení požadovaných k náhradě, a to nejen ve sporech o hromadně podávané formulářové žaloby. Právě v těchto sporech však je nutno účelnost nákladů obzvláště bedlivě zkoumat, neboť přiznáním náhrady nákladů, které nebyly účelné a které často ve skutečnosti vůbec nevznikly, docházelo k faktickému bezdůvodnému obohacování jedné procesní strany na úkor druhé (zde konkrétně inkasních firem na úkor povinných) a tím i k zásahu do vlastnických a procesních práv postižených, což pak pro ně často mělo i velmi negativní sociální následky (upadnutí do dluhů, ztráta bydlení apod.). Lze tedy doufat, že řádné posuzování účelnosti hrazených nákladů řízení povede ke spravedlivějšímu rozdělení těchto nákladů mezi účastníky řízení a že zabrání nepřiměřeným finančním a sociálním dopadům a rovněž tomu, aby se soudní řízení stalo předmětem podnikání.

Ústavní soud se ve své judikatuře věnoval i další významné otázce nákladů exekuce a to dělení jednotlivých řízení, resp. jejich nespojování v případě věcných či osobních souvislostí v zájmu hospodárnosti.¹⁰⁸ Ústavní soud již dříve poukázal na to, že soudy by měly spojení věcí zvažovat nejen z hlediska procesní ekonomie, ale pamatovat i na svou povinnost minimalizovat zásahy do práv účastníků řízení. Spojení řízení totiž nejen šetří jejich čas a úsilí, ale právě i jejich náklady a tudíž i majetková práva. Naopak vysoké náklady

¹⁰⁴ Při výši pohledávky něco málo přes 1000 Kč (jízdné + pokuta) činily přiznané náklady řízení 6000 Kč + odměna advokáta 600 Kč, vše bez DPH.

¹⁰⁵ § 142 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹⁰⁶ § 142 odst. 1 a § 146 odst. 2 občanského soudního řádu.

¹⁰⁷ § 150 občanského soudního řádu.

¹⁰⁸ § 112 občanského soudního řádu.

rozdělených řízení mohou nejen ohrozit majetek dlužníka, ale i uspokojení nároků věřitele. Soud by tedy při splnění podmínek (stejný soud, skutkové souvislosti, totožní účastníci) měl vždy přistoupit ke spojení věcí, pokud je to možné, aby tak zásahy do vlastnických práv účastníků řízení byly minimální skrze co nejnižší náklady řízení¹⁰⁹ Tyto principy Ústavní soud aplikoval i na řízení před exekutorem, kde nespojením pohledávek ze stejného titulu proti stejnému účastníkovi vyrostly náklady řízení bezmála 10x. Ústavní soud v takovém případě považuje náklady za nepřiměřené a neúčelně vynaložené a de facto likvidační sankci pro povinného a zdroj zisku pro oprávněného či exekutora. Byť zákon exekutorovi (a ani soudu) nepřikazuje jednotlivá řízení slučovat, na základě požadavku hospodárnosti řízení a povinnosti minimalizace zásahu do vlastnického práva povinného by rovněž exekutor měl věci pokud možno slučovat. Pokud tak neučiní a uloží náklady rozdělených jednotlivých řízení povinnému k náhradě, může se rovněž dopustit zásahu do jeho práv a v takovém případě bude muset náklady nést sám.¹¹⁰

Veřejný ochránce práv rovněž opět upozornil na protizákonné praktiky exekutorů spočívající např. v provádění soupisu věcí v místě, které prokazatelně není užíváno povinným a kde se tudíž jeho věci nemohou nacházet (např. byt rodičů, bývalého partnera apod.), čímž jsou jejich vlastníci často nuceni uhradit dluh za povinného, aby se vyhnuli excindačním žalobám. Pokud totiž exekutor prokazatelně ví, že věci povinnému nemohou patřit, jedná v rozporu se zákonem.¹¹¹ Povinní rovněž nebývají vždy poučováni o svých právech, např. právu žádat o výplatu částky ve výši dvojnásobku životního minima z účtu obstaveného při výkonu rozhodnutí.¹¹² I ochránce doporučuje maximálně sdružovat pohledávky v exekučním řízení.¹¹³

2.5 Rozhodčí doložky

Soudy v roce 2011 dále pokračovaly ve výkladu pravidel rozhodčího řízení ve spotřebitelských sporech. Ústavní soud uvedl, že i přes svou předchozí judikaturu, která považuje rozhodčí řízení za pokračování smluvního vztahu, kdy si jeho účastníci sjednají podmínky alternativního řešení svých sporů jako projev autonomie své vlastní vůle, může být tato autonomie vůle přiměřeně omezena v případech, kdy se dostane do konfliktu s jiným základním právem či veřejným zájmem.¹¹⁴ Ochrana spotřebitele jako slabší smluvní strany je takovým veřejným zájmem a navíc přispívá k ochraně spotřebitelů jako významné skupiny obyvatel. Právo musí přitom být vykládáno v souladu s tímto principem. Právě proto, že rozhodčí řízení je součástí smluvního vztahu, vztahují se na rozhodčí doložky podmínky pro smluvní ujednání ve spotřebitelských smlouvách, které se nesmí odchýlit od zákona v neprospěch spotřebitele. Rozhodčí doložka ve spotřebitelské smlouvě, která vyvolává nerovnováhu mezi smluvními stranami v neprospěch spotřebitele, je proto neplatná.

Tato nerovnováha přitom může spočívat třeba v tom, že rozhodci budou rozhodovat nikoliv na základě právních ustanovení o ochraně spotřebitele, ale na základě spravedlnosti. Podobně musí v souladu se zákonem každá ze stran mít možnost navrhnout vlastního rozhodce a nikoliv, že rozhodce určí pouze jedna na základě vlastního rozhodnutí. Pokud si takto jedna ze stran prakticky jednostranně vnutí vlastní podmínky smlouvy a zbaví druhou stranu ochrany nezávislého soudu, jde o zásah do práv druhé strany, neboť se prakticky dostává do

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 2930/09 ze dne 21. ledna 2010 (N 13/56 SbNU 125).

¹¹⁰ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2780/10 ze dne 7. června 2011 a II. ÚS 2013/10 ze dne 8. září 2011.

¹¹¹ § 66 odst. 1 a § 69 exekučního řádu ve spojení s § 321 a násl. občanského soudního řádu.

¹¹² § 304b občanského soudního řádu. V současnosti se jedná o částku 6 252 Kč.

¹¹³ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, str. 46

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. listopadu 2011.

nerovného postavení. Rozhodce ve spotřebitelských sporech musí vést řízení a rozhodovat tak, aby spotřebitel nebyl připraven o svá procesní práva v běžném soudním řízení jako ústnost, přímost jednání, odvolací instance a další možnosti uplatnění spotřebitelova práva. Rozhodčí řízení vedoucí k vynesení rozhodčího nálezu jako závazného a státem vykonatelného rozhodnutí je stále výkonem práva a státní moci a musí se pohybovat v rámci práva a respektovat základní práva a svobody a nikoliv vést k libovůli. Rozhodčí řízení nesmí sloužit k prosazení jednostranných nepřiměřených či dokonce protiprávních kroků a zájmů jednotlivců proti sobě navzájem. Ujednání o rozhodčí doložce ve spotřebitelské smlouvě je přípustné pouze v případě, že podmínky ustavení konkrétního rozhodce a vedení řízení budou účastníkům garantovat rovné zacházení a spravedlivé řízení, přičemž budou zajišťovat zvýšenou ochranu spotřebitele jako slabší strany. Účastníci musí mít i možnost přezkoumání rozhodčího nálezu jinými rozhodci.

Stanovením těchto obecných podmínek Ústavní soud významně přispěl k ochraně práv spotřebitelů a upozornil obecné soudy, jak mají rozhodčí doložky posuzovat. Do budoucna tedy všechny rozhodčí doložky, které tyto podmínky nesplňují, jsou ve spotřebitelských smlouvách neplatné jakožto nepřiměřené smluvní podmínky¹¹⁵ a spotřebitel se tedy může domáhat posouzení sporu v řádném soudním řízení. Problematice rozhodčích řízení ve spotřebitelských sporech se navíc věnovala novela zákona o rozhodčím řízení, která nabyla účinnost 1. dubna 2012.¹¹⁶

¹¹⁵ § 55 a 56 občanského zákoníku.

¹¹⁶ Zákon č. 19/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

3. Osoby omezené na svobodě

3.1 Legislativa

K hlavním změnám trestního řádu přijatým v roce 2011 ve vztahu k omezení svobody patří:

- prodloužení doby, v níž může obviněný opakovat svou žádost o propuštění z vazby, pokud v ní neuvede jiné podstatné důvody, ze 14 dnů na 1 měsíc od právní moci posledního předchozího rozhodnutí o vazbě;
- zakotvení práva obviněného na osobní výslech při rozhodování o vazbě a zavedení nové formy zvláštního vazebního zasedání, ve kterém bude obviněnému umožněno „být slyšen“ („hearing“), a to nejen na základě jeho žádosti o propuštění z vazby, ale i při rozhodování z úřední povinnosti, aby se mohl osobně vyjádřit k dalšímu trvání své vazby, neboť osobní přítomnost obviněného v souvislosti s rozhodováním o vazbě je významnou zárukou proti porušování jeho práv; smyslem vazebního zasedání je slyšet obviněného a vyslechnout argumenty obhajoby a provést k tomu potřebná šetření a případně i důkazy;
- zdůraznění povinnosti orgánů rozhodujících o vazbě zkoumat, zda vazbu lze nahradit některým z opatření nahrazujících vazbu;
- zakotvení, že všechna rozhodnutí o vazbě, jejichž důsledkem je ponechání obviněného ve vazbě, bude činit jedině soud (soudce);
- výslovné upravení, že byl-li soudem vydán zprošťující rozsudek a bylo-li rozhodnuto o propuštění obžalovaného z vazby, stížnost státního zástupce proti takovému usnesení nemá odkladný účinek a obžalovaný musí být neprodleně propuštěn na svobodu¹¹⁷ (viz nálezy Pl. ÚS 6/10 ze dne 20. dubna 2010).

K hlavním změnám trestního zákona přijatým v roce 2011 ve vztahu k omezení svobody patří:

- další podpora ukládání alternativních trestů, např. tím že byly zpřísněny podmínky pro ukládání nepodmíněných trestů odnětí svobody u trestných činů se sazbou až do 5 let, byla zavedena možnost uložit trest domácího vězení odsouzenému, který neplní trest obecně prospěšných prací, zmírněn postih za neplnění trestu domácího vězení¹¹⁸.

3.2 Judikatura

3.2.1 Rozhodnutí ESLP proti ČR¹¹⁹

V roce 2011 byla Česká republika odsouzena z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu článku 5 Úmluvy pouze v jednom případě, a to rozsudkem ve věci *Župa proti České republice*. Přestože je rozsudek ve věci *Župa* především příkladem pochybení vnitrostátního soudu v konkrétní věci, nelze pominout, že byla podána řada dalších stížností týkajících se rozhodování o přípustnosti nedobrovolného převzetí do psychiatrické léčebny, z nichž některé byly v roce 2011 smírně urovnány (*E. H. a Svobodová*). Při vědomí těchto souvislostí vznikla v roce 2011 na Ministerstvu spravedlnosti pracovní skupina složená

¹¹⁷ Zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Smyslem těchto změn bylo zejména reagovat na nejpálčivější problémy stávajícího vazebního řízení a brát ohled na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

¹¹⁸ Zákon č. 330/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.

¹¹⁹ Podkapitola je zpracována podle podkladu Ministerstva spravedlnosti do Zprávy o stavu lidských práv ze dne 21. února 2011.

ze zástupců resortů spravedlnosti a zdravotnictví, Úřadu vlády, Kanceláře Veřejného ochránce práv a také občanské společnosti, která jednak zohlednila přípravu zákona o zdravotních službách, vyhlášeného později pod č. 372/2011 Sb., a sepsala sérii doporučení na změnu občanského soudního řádu, která byla zčásti zapracována a předložena vládě, jednak rozhodla o zpracování metodické příručky, která by měla zainteresovaným institucím (soudům, léčebnám a advokátům) vysvětlit, na jaké aspekty je nutné se soustředit tak, aby nedocházelo k porušování práva dotčených osob na svobodu, chráněného článkem 5 Úmluvy¹²⁰.

3.2.2 Rozhodnutí Ústavního soudu

Byla přijata novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody¹²¹, vycházející z požadavků Ústavního soudu¹²², jež doplnila rozhodnutí, která mohou podléhat soudnímu přezkumu o rozhodnutí v kárném řízení, jimiž byly uloženy kázeňské tresty.

Nově tak soudnímu přezkumu podléhají rozhodnutí:

- umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení,
- celodenním umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů,
- umístění do samovazby.

Ústavní soud dále rozhodl, že osobě, jež byla vazebně stíhána a jež byla zproštěna obžaloby, se nepromlčuje nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním¹²³. Vyhovění námitce promlčení představovalo rozpor s dobrými mravy, neboť stěžovatel důvodně pociťoval dopady trestního stíhání do svého soukromého i pracovního života a svůj nárok na náhradu uplatnil v dobré víře, že mu bude vyhověno.

Ústavní soud rovněž v souvislosti s nařízením ochranného léčení v ústavní formě konstatoval, že „ochranné léčení ve formě ústavní je závažným zásahem do osobní svobody; je opatřením výjimečným a subsidiárním k ambulantní formě. Stejně jako u jiných forem omezení osobní svobody, resp. jiných základních práv nebo svobod, je možné ji nařídit jen v případě nezbytně nutném k zajištění legitimního cíle. Pokud lze dosáhnout legitimního cíle jinak, nelze toto ani jiné základní právo či svobodu omezit.“¹²⁴

3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody

Jako pozitivní vývoj lze označit zavedení zmíněné možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, byť vyžaduje jisté zpřesnění. Snížení přetíženosti věznic může být dosaženo i častějším ukládáním alternativních trestů. Podle Probační a mediační služby České republiky došlo v roce 2011 k mírnému zvýšení případů zpracování stanovisek k možnosti uložení tohoto trestu - 338 případů. Jejich častější užívání by mohlo být usnadněno zavedením elektronických náramků, které doposud v praxi nahrazují kontroly odsouzených.¹²⁵ Plánuje se

¹²⁰ V roce 2012 byla Metodická příručka k postupu soudů, advokátů a zdravotnických zařízení v řízení o nedobrovolné hospitalizaci pacientů s duševní poruchou vydaná.

¹²¹ Zákon č. 181/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹²² Sp. zn. Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. září 2010, náleží zrušil s účinností od 1. července 2011 ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody, podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučena všechna rozhodnutí uložená v kázeňském řízení (s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci).

¹²³ Sp. zn. III. ÚS 1976/09 ze dne 13. prosince 2011.

¹²⁴ Sp. zn. I. ÚS 3654/10 ze dne 3. března 2011.

¹²⁵ V průběhu roku 2012 Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Probační a mediační službou ČR testovalo elektronické náramky na 25 odsouzených. Výsledky experimentu jsou hodnoceny jako pozitivní, prokázal

rovněž zavedení institut přeměny trestu odnětí svobody na trest domácího vězení, který by se měl týkat odsouzených za přečin po odpykání poloviny trestu.

V oblasti vězeňství i v roce 2011 přetrvávaly nejvýznamnější deficity, na které upozorňovaly Zprávy v uplynulých letech, zejména úroveň podmínek výkonu vazby a trestu odnětí svobody. Ty jsou důsledkem dlouhodobého kapacitního přetížení věznic a chronického podfinancování vězeňství. Lze konstatovat, že situace neodpovídá standardům běžným v Evropské unii.

3.3.2 Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic

V roce 2011 se počet vězňených osob zvýšil o 1270 na celkový počet 23170 osob. Počet obviněných ve výkonu vazby se zvýšil o 170 na celkový počet 2613 osob. Počet odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody se zvýšil o 1092 na celkový počet 20541 osob. Počet chovanců ve výkonu zabezpečovací detence se zvýšil o 8 na celkový počet 16 osob. Počet odsouzených byl nejvyšší od roku 1990. Oproti roku 2007 činil nárůst celkového počtu vězňených osob v roce 2011 celkem 22,6% (viz tabulka níže).

Tabulka č. 1 Vývoj počtu vězňených osob v posledních pěti letech podle údajů Ministerstva spravedlnosti:

Stav k 31.12	2007	2008	2009	2010	2011
obvinění	2254	2402	2360	2443	2613
odsouzení	16647	18100	19371	19449	20541
chovanci ¹²⁶			3	8	16
celkem	18901	20502	21734	21900	23170

Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2011 celkem 20277 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2410 míst, které byly využity na 108,4%. 17819 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 115,3%. 48 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu zabezpečovací detence bylo využito na 33,3%. Ke konci roku 2011 chybělo Vězeňské službě celkem 2893 ubytovacích míst, tj. o 554 více než na konci roku 2010.

Nárůst ubytovací kapacity v roce 2011 lze jistě označit za pozitivní trend, nicméně s ohledem na poměr počtu nových míst k celkovému počtu míst, které by Vězeňská služba ČR potřebovala, je tato situace nadále dlouhodobě neudržitelná a potencionálně i riziková z hlediska bezpečnosti a vzniku nepokojů.¹²⁷ Česká republika patří v Evropě mezi státy s největším počtem vězňených osob na 100 000 obyvatel¹²⁸.

Tabulka č. 2 Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2011 podle údajů Ministerstva spravedlnosti:

technologickou způsobilost, bezpečnostní odolnost i finanční úsporu. Blíže viz tisková zpráva Ministerstva spravedlnosti z 13. prosince 2012 <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=326225>.

¹²⁶ Zabezpečovací detence byla jako ochranné opatření zavedena do českého trestního práva zákonem č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, které nabyl účinnost dnem 1. ledna 2009.

¹²⁷ Krizová varianta počtu vězňených osob zveřejněná v Koncepti rozvoje českého vězeňství do roku 2015 (Vězeňská služba, 2005) počítala s 21 000 vězňenými osobami. Nelze opomenout ani dalších 6 000 odsouzených, kteří se vyhýbají nástupu výkonu trestu.

¹²⁸ Podle zprávy Eurostatu z června 2012 se ČR za roky 2007-2009 umísťovala na šestém místě mezi 38 sledovanými evropskými zeměmi podle počtu vězňených osob na 100 000 obyvatel.

Datum	obvinění			odsouzení			chovanci			Vězněné osoby celkem	
	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem	počet	naplněnost kapacit
1.1.2011	2279	164	2443	18320	1129	19449	8	0	8	21900	110,5 %
1.4.2011	2399	170	2569	19020	1237	20257	11	0	11	22837	112,8 %
1.7.2011	2347	165	2512	19355	1321	20676	12	0	12	23200	113,3 %
1.10.2011	2406	154	2560	19185	1318	20503	12	1	13	23076	112,5 %
31.12.2011	2428	185	2613	19234	1307	20541	15	1	16	23170	113,0 %

Nedostatečnou kapacitu věznic a nedostatečné počty pracovníků ve Vězeňské službě ČR a obdobně jako v roce 2010 veřejně kritizoval i Veřejný ochránce práv v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2011. V souvislosti s nedostatkem personálu upozorňuje, že v situaci, kdy na jednoho vychovatele připadá více jak 60 odsouzených (namísto stanovených 20), je možnost práce s nimi takřka nulová. Otázkou podle něj zůstává, nakolik výkon trestu za takových podmínek může plnit svou funkci. Veřejný ochránce práv rovněž uvádí, že pokud by ubytovací kapacity věznic měly být navyšovány na úkor kulturních místností, šlo by toto opatření proti smyslu doporučení Rady Evropy č. R (99) 22. V něm Výbor ministrů Rady Evropy uvádí, že pokud dojde k překročení kapacity zařízení, měl by být kladen zvláštní důraz na zachování lidské důstojnosti, na povinnost vězeňské správy volit humánní a vstřícné zacházení a k snížení dopadů přeplněnosti by měl být dán dostatek prostoru k hygienickým, stravovacím či zdravotnickým službám a vycházkám na čerstvém vzduchu.

3.3.3 Zaměstnanost vězňů

Přeplněnost věznic spojená se zhoršováním materiálních i personálních podmínek má naopak negativní dopad na možnosti realizace programů zacházení jak s odsouzenými tak i s obviněnými. V roce 2011 byl ve vazbě zaměstnán z průměrného ročního počtu 2566 obviněných pouze 1,3 obviněný (obvinění mohou být po dobu trvání vazby zaměstnání na vlastní žádost), tj. o 3,7 méně než v roce 2010 a o 9,7 méně než v roce 2009. Odsouzení mají zákonem stanovenou povinnost pracovat, pokud je jim přidělena práce a nejsou uznáni dočasně neschopnými nebo trvale zdravotně nezpůsobilými k výkonu práce. V roce 2011 bylo zařazeno do práce 6802 odsouzených, tj. o 137 více než v roce 2010 a o 565 více než v roce 2009. Průměrná měsíční pracovní odměna odsouzených za rok 2011 byla 3539,- Kč, tj. o 267,- Kč méně než v roce 2010 a o 76,- Kč méně než v roce 2009.¹²⁹

Zaměstnávání a osvojení si pracovních návyků napomáhá reintegraci a opětovnému nalezení práce po odchodu z věznice. Může tak pomoci snížit recidivu a přispět tak k snížení přetížení věznic. Nedostatek práce pro vězně a omezování sportovních či zájmových programů komplikuje Vězeňské službě ČR převýchovu vězňů.

¹²⁹ Podkapitola je zpracována podle podkladu Ministerstva spravedlnosti.

3.3.4 Náklady výkonu trestu a vazby

Veřejný ochránce práv zahájil jednání s Ministerstvem spravedlnosti ohledně zrušení povinnosti hradit náklady výkonu trestu a vazby. Jednání však prozatím nedosáhla žádných výsledků¹³⁰. Objem neuhrazených pohledávek za odsouzenými má dlouhodobě vzrůstající tendenci. Tyto pohledávky, jejichž většinou část tvoří právě náklady výkonu vazby a trestu, patří k nejobtížněji vymahatelným, kdy úspěšnost tvoří 3%.

Odsouzení, kteří nejsou schopni tyto pohledávky hradit díky tomu, že pro ně není ve výkonu trestu práce, si do civilního života odnášejí finanční závazky, které mohou vést k recidivě. V lepším případě lze tvrdit, že pohledávky rozhodně nepředstavují dobrou základnu pro budování nového života po propuštění. Ušetřené finanční prostředky odsouzených (těch, kteří pracují nebo mají jiný příjem) by tak bylo možno již v průběhu výkonu trestu použít ve větší míře na úhradu nákladů trestního řízení, škody způsobené trestnou činností a nezřídka také výživného. Otázkou tedy je, zda je plně hospodárné tyto (de facto nedobytné) pohledávky nákladně vymáhat, či se pokusit vyřešit příčinu.

Břímě předluženosti, které často přispívá k recidivě, by mohlo být odstraněním povinnosti hradit náklady výkonu trestu, sníženo. Zvážit zrušení této povinnosti bylo i obsahem doporučení, které v roce 2004 přijal Výbor OSN proti mučení ke třetí periodické zprávě ČR.

3.3.5 Materiální podmínky

Zástupci nevládních organizací upozorňují také na nedostatečné materiální podmínky, zejména dostupnost hygienických prostředků. Situace je podle těchto zpráv zvláště tíživá pro uvězněné osoby, které nemají nikoho, kdo by jim tyto věci zaslal. Zvláště závažná je situace ve vazebních věznicích. Zde pobývají osoby, které jsou pouze podezřelé a nahlíží se na ně jako nevinné v souladu s principem presumpce nevinoty. Podle Českého helsinského výboru¹³¹ se může v jedné cele jedna osoba stravovat, zatímco druhá se vyměšuje. Takovéto podmínky jsou jednoznačným zásahem do důstojnosti jednotlivce. Šetření energiemi ústí v možnost koupání jednou týdně pro nepracující vězně (ve vazbě dvakrát), což je v rozporu s Evropskými vězeňskými pravidly.

Veřejný ochránce práv se setkává se stížnostmi na nedostatek lékařského personálu. Nedostatek pracovníků se týká také Probační a mediační služby České republiky. Na jednoho probačního úředníka připadá v průměru 100 případů ročně. Pro srovnání v Rakousku nebo v Německu se toto číslo pohybuje mezi 30 – 50 případy na jednoho úředníka.¹³²

3.4 Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů

Tématem nezávislé kontroly policie a bezpečnostních sborů se podrobně zabývaly zprávy za rok 2009 i 2010. V roce 2011 došlo k významné změně, kdy byla zrušena dosavadní Inspekce Police ČR a od 1. ledna 2012 ji nahradila Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále také „GIBS“)¹³³. Jejím úkolem je vyhledávat, odhalovat, prověřovat a vyšetřovat trestnou činnost příslušníků a zaměstnanců policie, celní správy, vězeňské služby i samotné Generální inspekce. Dále je jejím úkolem provádění zkoušek spolehlivosti u zmíněných osob, sledování a vyhodnocování informací o protiprávní činnosti příslušníků, navrhování opatření pro předcházení této protiprávní činnosti a vydávání metodických doporučení pro činnost jednotlivých bezpečnostních sborů.

¹³⁰ Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv za rok 2011.

¹³¹ Zpráva o stavu lidských práv v České republice za rok 2011, Český helsinský výbor, červen 2012, str. 10.

¹³² Tamtéž, str. 11.

¹³³ Vznikla na základě zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Inspekce je nezávislá na jednotlivých bezpečnostních sborech. V jejím čele stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný. Inspekce je samostatnou organizační složkou státu a účetní jednotkou. Její příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Kontrolu činnosti inspekce vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomu účelu zřizuje kontrolní orgán. Oprávnění inspekce jsou v zásadě shodná s oprávněními jiných policejních orgánů působících podle trestního řádu, nad rámec má oprávnění provádět zkoušky spolehlivosti.

Oproti předchozímu stavu došlo k posílení nezávislosti vyšetřování trestné činnosti policie a dalších orgánů. Vyšlo se tak vstříc dlouhodobé kritice ze strany mezinárodních vládních organizací i nevládních organizací, že trestná činnost policie není vyšetřována dostatečně efektivně¹³⁴. Nevládní organizace vznik GIBSu vítají, zároveň dodávají, že by nezávislost mohla být dále zajištěna, pokud by alespoň vedoucí místa zastávali lidé, kteří v minulosti u policie nepracovali. Dále je připomínáno, že chybí pravomoc vyšetřovat trestnou činnost strážníků městské policie. Její příslušníci mohou používat donucovací prostředky, mohou omezovat osoby na svobodě a přitom se dopouštět deliktního jednání.

3.5 Ochranné léčení

Ochranné léčení je jedním z ochranných opatření, které může být uloženo soudem, pokud pachatel spáchal trestný čin ve stavu zmenšené přičetnosti, ve stavu vyvolaném duševní poruchou nebo pod vlivem návykové látky¹³⁵. Nezbytnou podmínkou je, že by pobyt pachatele na svobodě byl jinak nebezpečný. Podle povahy nemoci a léčebných možností soud uloží ochranné léčení ústavní nebo ambulantní, forma může být následně měněna. Ochranné léčení potrvá, dokud to vyžaduje jeho účel, nejdéle však dva roky, posléze je možné ho prodloužit.

Kritice byla v minulosti podrobena absence výslovné úpravy práv a povinností osob ve výkonu ochranného léčení. Problém byl spatřován v poskytování konkrétních zdravotních úkonů souvisejících s výkonem ochranného léčení, neboť neexistovala speciální právní úprava, která by řešila souhlas či nesouhlas s poskytováním zdravotních služeb v rámci ochranného léčení. Ani zaměstnanci psychiatrických léčeben, ani pacienti neměli právní jistotu, pokud šlo o míru, v níž bylo možné v rámci režimové léčby pacienty a jejich práva omezovat. Z možnosti neustále prodloužovat délku ochranného léčení vyplývá nejistota, jak dlouho může trvat povinný přezkum jednou za dva roky se zdá být málo frekventovaný.

Od října 2011¹³⁶ byla rozšířena možnost uložit ochranné léčení i dětem mladším patnácti let, které se dopustily činu jinak trestného ve stavu vyvolaném duševní poruchou nebo pod vlivem návykové látky, přičemž pobyt na svobodě by jinak byl nebezpečný. Ochranné léčení ukládá na základě výsledků předchozího vyšetření soud pro mládež. Podmínky jsou obdobné jako u dospělých, k rozdílům patří, že důvody pro další pokračování ochranného léčení jsou přezkoumávány jednou za rok.

V listopadu 2011 byla přijata nová legislativa podrobněji upravující výkon ochranného léčení.¹³⁷ Odstraňuje některé nedostatky a zavádí určité záruky směřující k vyšší ochraně práv

¹³⁴ Z poslední doby se jedná zejména o rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2012 *Eremiášová a Pechová proti České republice*, stížnost č. 23944/04. Česká republika podle něj porušila právo na efektivní vyšetřování ve vazbě na právo na život zakotvené v čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹³⁵ § 99 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ Zákonem č. 301/2011 Sb. byl novelizován 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).

¹³⁷ Nový zákon č. 373/2011 Sb. o specifických zdravotních službách je účinný od dubna 2012.

v průběhu ochranného léčení. Obecné ustanovení § 83 odst. 3 zákona stanoví, že „při výkonu ochranného léčení dochází jen k takovým omezením lidských práv, která stanoví zákon, a v takové míře, která je nezbytná k dosažení účelu ochranného léčení, pokud tohoto účelu nelze dosáhnout jinak.“ Nevládní organizace kritizovaly malou pozornost věnovanou výkonu ochranného léčení v lůžkové formě. Oproti podrobné úpravě ostatních forem zbavení osobní svobody v rámci trestního řízení, legislativa týkající se ochranného léčení podle nich detailněji neupravuje například používání telefonu, přijímání návštěv, duchovní služby, uspokojování kulturních potřeb nebo užívání odměn a trestů.¹³⁸

3.6 Zabezpečovací detence

Pokud nelze očekávat, že by ochranné léčení vedlo k dostatečné ochraně společnosti a pachatel spáchal zločin ve stavu zmenšené přičetnosti nebo ve stavu vyvolaném duševní poruchou, soud může uložit zabezpečovací detenci¹³⁹. Podmínkou je opět nebezpečnost pachatele na svobodě, oproti ochrannému léčení ale nelze volit ambulantní formu. Výkonem zabezpečovací detence se sleduje ochrana společnosti a terapeutické a výchovné působení.¹⁴⁰ Zabezpečovací detence se vykonává v ústavech pro výkon zabezpečovací detence v Brně a Opavě. Jde o zařízení nezdravotnického charakteru se zvláštní ostrahou a s léčebnými, psychologickými, vzdělávacími, pedagogickými, rehabilitačními a činnostními programy.

Zabezpečovací detenci lze vykonávat jen takovým způsobem, který respektuje lidskou důstojnost osoby ve výkonu zabezpečovací detence - chovance, který je přiměřený osobnosti chovance a omezuje účinky zbavení svobody, čímž však nesmí být ohrožena ochrana společnosti. S chovancem nesmí být jednáno způsobem, který by mohl nepříznivě ovlivnit jeho zdravotní stav, a je nutné využívat všech dostupných odborných poznatků a podporovat takové postoje chovance, které, pokud to bude vzhledem ke zdravotnímu stavu možné, vzbudí v chovanci rozhodnutí podrobit se ochrannému léčení. Protože se jedná o přísnější režim než ochranné léčení a není stanoven horní limit trvání (dokud to vyžaduje ochrana společnosti), soud přezkoumá nejméně jednou za dvanáct měsíců a u mladistvých jednou za šest měsíců, zda důvody pro další pokračování trvají.

Chovanci mají v ústavu právo na zajištění přímého zaopatření, a to především na stravování, ubytování, ošacení. Pokud si chovanec vyžádá poskytnutí zdravotní péče, léčiv a zdravotnických prostředků, které nejsou pokryty zdravotním pojištěním a nejsou v rozporu s účelem zabezpečovací detence, mohou mu být takto vzniklé náklady rozhodnutím ředitele ústavu částečně nebo zcela uhrazeny.

Od listopadu 2011 je možné změnit vykonávané ústavní ochranné léčení na zabezpečovací detenci, jestliže uložené ochranné léčení neplní svůj účel nebo nezajišťuje dostatečnou ochranu společnosti. Takovými situacemi může být, kdy pachatel utekl ze zdravotnického zařízení, užil násilí vůči zaměstnancům zdravotnického zařízení nebo vůči osobám ve výkonu ochranného léčení anebo odmítá-li se podrobit léčbě.¹⁴¹ Dále došlo k rozšíření možnosti uložení zabezpečovací detence u nepříčetných pachatelů i za jednání, která jsou úmyslnými trestnými činy v kategorii zločinu (trestní sazba od 5 let odnětí svobody výše), jejichž pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by ochranné opatření vedlo k náležité ochraně společnosti. Dosud byl takový postup možný jen u pachatelů zvlášť závažných zločinů – s trestní sazbou od 10 let. Stejná změna se týká recidivistů páchajících trestnou činností pod

¹³⁸ Citováno z příspěvku Ligy lidských práv a MDAC do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2011.

¹³⁹ § 100 zákona č. 40/1999 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁰ Konkrétní prostředky jsou stanoveny v zákonu č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících předpisů.

¹⁴¹ Změny s sebou přinesl zákon č. 330/2011 Sb. s účinností od 1. prosince 2011.

vlivem návykových látek. Tyto změny byly přijaty na základě poznatků z praxe lékařů – psychiatrů a reflektují zájmy společnosti na její ochraně.

Některé nevládní organizace kritizují, že je záměrem naplnit poloprázdné detenční ústavy prostřednictvím rozšíření podmínek, za nichž lze toto ochranné opatření uložit. Upozorňují, že zabezpečovací detence je v našem systému trestního práva nejvíce omezující typ opatření, který lze uložit, srovnatelné ve svých důsledcích s trestem odnětí svobody na doživotí. Jakékoli snahy o rozšíření podmínek pro ukládání tohoto opatření je podle nich považován za nevhodný a v rozporu s účelem trestní represe jako prostředku ultima ratio, tedy poslední možnosti.¹⁴²

3.7 Užití omezovacích prostředků v zdravotnických zařízeních ústavní péče a v zařízeních sociálních služeb

3.7.1 Zdravotnická zařízení¹⁴³

Problematika tzv. omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních byla podrobně rozebrána ve zprávě za rok 2010. Hlavní kritika ze strany Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále také „CPT“), Veřejného ochránce práv nebo Rady vlády pro lidská práva směřovala vůči absenci obecného zákonného zmocnění nebo úpravy podmínek použití omezovacích prostředků. Základním požadavkem kladeným na uchýlení se k omezovacímu opatření má být legalita a způsob užití slučitelný s lidskou důstojností a minimalizující nebezpečí zneužití.¹⁴⁴

Ze zpráv Veřejného ochránce práv vyplynulo, že používání omezovacích prostředků včetně mimořádného podání psychofarmak se v jednotlivých psychiatrických léčebnách liší, že mechanická omezení jsou zejména na gerontopsychiatrických odděleních vnímána personálem jako běžná režimová opatření bez zvláštních nároků vedení léčeben z hlediska kontroly a záruk proti zneužití. Omezovací prostředky jsou používány personálem i v situacích, kdy důvodem omezení je nemožnost zajistit pacientům dostatečný dohled. Veřejný ochránce práv dále upozorňoval na chybějící vnější kontrolu použití omezovacích prostředků. Naopak konstatoval pozitivní zjištění při návštěvách sledujících prošetřování prevence podvýživy pacientů.

Kritizované chybějící zákonné zmocnění, kdy výslovně používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví upravovalo pouze metodické opatření Ministerstva zdravotnictví č. 37800/2009, bylo překonáno zákonem o zdravotních službách přijatým v listopadu 2011¹⁴⁵. Ten nově definoval druhy omezovacích prostředků, mezi nimiž se objevuje i umístění pacienta v síťovém lůžku, které vyvolávalo kritiku mj. ze strany CPT¹⁴⁶. Ve smyslu tohoto zákona lze při poskytování zdravotní péče použít omezovací prostředek pouze tehdy, je-li účelem odvrácení ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob. Vždy je třeba použít takový omezovací prostředek, který povede k naplnění smyslu jeho užití s co nejmenšími riziky pro pacienta. Omezovací prostředek může být použit pouze po dobu, po kterou trvají důvody jeho použití. Je třeba, aby použití omezovacího prostředku indikoval vždy lékař; ve

¹⁴² Citováno z příspěvku Ligy lidských práv a MDAC do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2011.

¹⁴³ Jde o postupy, které zasahují do svobody člověka volně se pohybovat v prostoru. Především se jedná o prostředky reagující na neklid, případně agresi pacientů, jejichž důsledky dosahují takové nebezpečnosti, že je zásah do práv člověka oprávněný. Omezovací prostředky bývají děleny na fyzické, mechanické a chemické.

¹⁴⁴ Zpráva Veřejného ochránce práv z následných návštěv psychiatrických léčeben ze dne 3. listopadu 2010, s. 6.

¹⁴⁵ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), nabývá účinnosti 1. dubna 2012.

¹⁴⁶ Už ve zprávě z roku 2004 doporučoval CPT co nejdříve ukončit praxi používání síťových lůžek ke zvládnutí rozrušených pacientů/klientů.

výjimečných případech, vyžadujících neodkladné řešení, může použití omezovacích prostředků indikovat i jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání, který je přítomen; lékař musí být o takovém použití omezovacího prostředku neprodleně informován a musí potvrdit odůvodněnost omezení. Každé použití omezovacího prostředku při poskytování zdravotní péče je třeba zaznamenat do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi.

V roce 2011 byl v legislativním procesu návrh zákona, který nabyt dne 1. 1. 2013 účinnosti a byl publikován pod č. 404/2012 Sb. Tento zákon mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a podstatným způsobem novelizuje právní úpravu řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče s cílem posílení práv osob umístěných do ústavů vykonávajících zdravotnickou péči. Navržená změna právní úpravy vzešla z jednání expertní pracovní skupiny vedené vládním zmocněncem pro zastupování před Evropským soudem pro lidská práva, jejímiž členy byli zástupci Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva zdravotnictví, Kanceláře Veřejného ochránce práv, Rady vlády pro lidská práva Úřadu vlády ČR, psychiatrických léčeben, Národní rady osob se zdravotním postižením a nevládních neziskových organizací.¹⁴⁷

3.7.2 Zařízení sociálních služeb

Ochrana lidských práv v oblasti poskytování sociálních služeb je zajišťována prostřednictvím kontroly dodržování Standardů kvality sociálních služeb¹⁴⁸ a kontroly dodržování povinností poskytovatele sociálních služeb definovaných v § 88 a § 89 zákona o sociálních službách.¹⁴⁹

K častým pochybením patří např. nedostatek personálu na nočních směnách, chybějící dokumentace vztahující se k ochraně práv klientů či jejich nedostatečné seznámení s právy. Veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách z návštěv psychiatrických léčeben a zařízení sociálních služeb poukazoval na slabou provázanost a prostupnost mezi léčebnami a zařízeními sociálních služeb a kritizoval také dlouhodobý pobyt klientů zařízení sociálních služeb s mentálním postižením v psychiatrické léčebně.

Od září 2011 realizuje Odbor sociálních služeb a sociální práce Ministerstva práce a sociálních věcí projekt „Inovace systému kvality sociálních služeb“, financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR. Cílem projektu je revidovat systém kvality sociálních služeb a zefektivnit systém kontroly.

¹⁴⁷ Navrhovaná právní úprava rozděluje současné jediné řízení o vyslovení přípustnosti převzetí podle § 191a odst. 1 občanského soudního řádu nebo omezení podle § 191a odst. 2 občanského soudního řádu nově na řízení dvě a výrazně posiluje právní postavení hospitalizovaných osob především s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. První typ řízení vychází ze současné právní úpravy a dopadá na osoby, které jsou nedobrovolně hospitalizovány z důvodů uvedených v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené řízení je navrhovanou právní úpravou podstatně změněno, a to značným posílením procesních práv hospitalizovaných osob (např. zavedení povinnosti soudu rozhodnout nejen o tom, zda k převzetí osoby došlo ze zákonných důvodů, ale i o tom, zda tyto důvody trvají, nebo zavedení lhůty pro rozhodnutí odvolacího soudu). Druhý typ řízení dopadá zejména na zvláštní případy, kdy jsou osoby přijaty na jednotku intenzivní péče nebo na anesteziologicko-resuscitační oddělení z důvodu, že jejich zdravotní stav vyžaduje poskytnutí neodkladné zdravotní péče a zároveň neumožňuje udělení jejich souhlasu s přijetím. Zavádí se nové zjednodušené řízení, které má za úkol zefektivnit a zrychlit řízení o vyslovení přípustnosti převzetí ve speciálních případech při současném zachování základních lidských práv a svobod. O speciální případy se jedná v situacích, kdy osoba potřebuje neodkladnou lékařskou pomoc z důvodu ohrožení jejího života a vlivem tohoto stavu není schopna činit právní úkony.

¹⁴⁸ Vyhláška č. 505/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

¹⁴⁹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

3.8 Provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů

ČR patří k několika málo zemím v Evropě, v nichž je zákonem povoleno provádět chirurgickou kastraci jako součást léčby pachatelů sexuálních trestných činů omezených na svobodě. CPT ve svých zprávách z návštěv České republiky v roce 2008, 2009 i 2010 vyzval Českou republiku k okamžitému ukončení této praxe, kterou dle něj lze považovat za ponižující zacházení. Dle CPT si sexuální delikventi v ochranné ústavní léčbě mohou se souhlasem k zákroku spojovat vyšší šanci na dřívější propuštění z ústavní ochranné léčby, což zpochybňuje svobodu jejich volby.

V březnu 2011 se problematikou provádění chirurgických kastrací znovu zabýval v souvislosti s projednáním návrhu zákona o specifických zdravotních službách i Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva, který navrhl, aby v souladu s požadavkem CPT do data rozhodnutí vlády v této záležitosti, nebyly v České republice prováděny chirurgické kastrace.¹⁵⁰ Výbor podpořil zpřísnění podmínek provádění kastrací v návrhu zákona o specifických zdravotních službách.

Návrh Výboru v květnu 2011 projednala Rada vlády pro lidská práva. Potvrdila dřívější stanovisko vlády sdělené CPT, že vyhlášení moratoria na provádění kastrací není z právních důvodů možné, a podpořila zachování kastrací za přísnějších podmínek oproti dosavadní právní úpravě. Vláda poté schválila návrh zákona, který stanoví přísnější podmínky provádění kastrací a posiluje garance svobodného a informovaného souhlasu.

Zákon o specifických zdravotních službách, který nově upravuje provádění kastrací, byl přijat 6. listopadu 2011 a účinnost nabyl 1. dubna 2012. Podle něj lze kastraci provést pacientovi, který dovršil věk 25 let a který v minulosti spáchal násilný sexuálně motivovaný trestný čin, pokud u něho odborné lékařské vyšetření prokázalo existenci specifické sexuální deviace a vysokou míru pravděpodobnosti, že v budoucnu opět spáchá násilný sexuálně motivovaný trestný čin, a pokud u něho nebyly úspěšné jiné léčebné metody. Provádění kastrace je možné pouze na základě jeho písemné žádosti a kladného stanoviska odborné komise. Pokud se jedná o pacienta v ochranném léčení nebo výkonu zabezpečovací detence, kastrace se provede pouze ve zvlášť odůvodněných případech, kdy musí vedle pacienta a komise souhlasit i soud.

Podle Ministerstva zdravotnictví je základním přístupem systematická psychoterapie a socioterapie. Jako další terapeutická opatření jsou využívána u indikovaných případů psychofarmaka a/nebo hormonální útlumová léčba pomocí antiandrogenů.

3.9 Sterilizace prováděné v rozporu s právem

Problematikou protiprávních sterilizací se poprvé podrobně zabývala Zpráva v roce 2005 a to v reakci na výsledky šetření Veřejného ochránce práv,¹⁵¹ na kterého se v průběhu roku 2005 obrátilo více než 87 žen se stížnostmi na neoprávněné provedení sterilizace.¹⁵²

Vláda ČR v roce 2009 z podnětu ministra pro lidská práva usnesením č. 1424 ze dne 23. listopadu 2009 vyslovila politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění

¹⁵⁰ Usnesení Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva ze dne 18. března 2011.

¹⁵¹ Veřejný ochránce práv ukončil své šetření v roce 2005 po uzavření 50 případů, ke kterým vypracoval průběžnou zprávu, v níž Ministerstvu zdravotnictví, resp. jeho poradnímu sboru, vytkl mimo jiné nedostatečnost v šetření, nesprávnost či dokonce neexistenci jakýchkoliv závěrů ze skutkových zjištění (Viz Zpráva za rok 2005, kap. 4.6.5.). Z těchto 50 stížností na protiprávně provedení sterilizace jich dle informace Ministerstva zdravotnictví bylo méně než 30 zákroků provedeno po roce 1990.

¹⁵² Od roku 2005 do února 2010 se na Veřejného ochránce práv obrátilo se stížnostmi 101 žen. Celkem 59 případů postoupil Veřejný ochránce práv Nejvyššímu státnímu zastupitelství k prošetření. Všechny případy byly Nejvyšším státním zastupitelstvím odloženy.

sterilizací žen v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví¹⁵³ a uložila ministryni zdravotnictví, aby do 31. prosince 2009 uskutečnila opatření, která zabrání výskytu podobných případů v budoucnu.

Dne 3. března 2011 vydal komisař pro lidská práva Rady Evropy Thomas Hammarberg zprávu ze své návštěvy v České republice 17.- 19. listopadu 2010,¹⁵⁴ ve které označil státní politiku sterilizace do roku 1991 jako hrubé a systematické porušení lidských práv a vyzval vládu ČR, aby toto důsledně prošetřila a docílila nápravy. Ve zprávě komisař vyjadřuje názor, že je nespravedlivé, že ženy, které byly sterilizované bez informovaného souhlasu, nemají v České republice žádnou možnost se efektivně domáhat odškodnění. Jako vodítko pro vytvoření mechanismu odškodnění navrhuje dokument OSN z roku 2005 Základní principy a doporučení odškodnění obětí hrubého porušení lidských práv.¹⁵⁵ Dle komisaře by Česká republika měla přehodnotit dosavadní aplikaci obecné tříleté délky promlčecí doby na tyto případy, a zajistit, aby se tato doba nepočítala od doby provedení zákroků, ale od doby, kdy ženy zjistily, že byly sterilizovány nebo kdy si plně uvědomily následky sterilizace. Komisař dále ve zprávě upozorňuje na skutečnost, že existují doklady o pokračování praxe provádění sterilizací bez informovaného souhlasu v ČR i po roce 1991 a to jednak v souvislosti s třemi případy z roku 1997, 2001 a 2003 a dále též s odkazem na zprávu European Roma Rights Centre, které zdokumentovalo 27 nových případů provedení protiprávních sterilizací v ČR v období 1989 – 2007.¹⁵⁶

V komentáři ke komisařově zprávě ČR uvedla, že s ohledem na to, že práva pacientů byla porušena nedbalým jednáním zdravotnického personálu, občanská žaloba představovala dostatečný opravný prostředek. Zároveň zmínila, že v závislosti na výsledku probíhajících jednání v Radě vlády pro lidská práva může být vládě předložen návrh na ustavení zvláštního kompenzačního mechanismu.

S přihlédnutím k výše uvedeným doporučením komisaře Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jen „Výbor proti mučení“) 18. března 2011 schválil podnět k protiprávním sterilizacím žen v ČR, jehož cílem je dořešit otázku odškodnění poškozených žen¹⁵⁷ a podpořit přijetí nové a komplexní právní úpravy týkající se výkonu sterilizace. Rada vlády pro lidská práva schválila podnět Výboru proti mučení na svém zasedání 17. února 2012. Podnět byl následně předložen vládě do připomínkového řízení.

¹⁵³ Směrnice Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19.11.1971, o provádění sterilizace ze dne 17. prosince 1971.

¹⁵⁴ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Czech Republic from 17 to 19 November 2010 <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1754217&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>. V české verzi je zpráva také k dispozici na webových stránkách Rady vlády ČR pro lidská práva, viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/aktuality/komisar-rady-evropy-pro-lidska-prava-navstivil-cr-82461/>.

¹⁵⁵ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN Commission on Human Rights, Resolution 2005/35, 19 April 2005.

¹⁵⁶ Parallel submission to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women for the Czech Republic 47th session (4-22 October 2010), para. 6.

¹⁵⁷ Veřejný ochránce práv doporučil odškodnit zejména poškozené ženy z období 1973 – 1991, kdy svým šetřením potvrdil eugenický kontext sterilizací (viz kap. II/ 6.5. Zprávy za rok 2008) a kdy bylo možné v rozhodování o podstoupení sterilizace vysledovat z dnešního pohledu nepřijatelné působení sociálního sektoru (viz kap. VII Závěrečného stanoviska Veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě).

V průběhu roku 2011 došlo k pokroku v přístupu k odškodnění za protiprávní sterilizace soudní cestou. Dne 23. června 2011 Nejvyšší soud zrušil rozsudky nižších soudů a neuznal tak jejich závěry, že právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích může být v tomto případě promlčeno¹⁵⁸. Soudy musí zkoumat, zda uznání námitky promlčení, nejde v konkrétních případech proti dobrým mravům. V tomto případě se tedy otevřela cesta k odškodnění, podle Ligy lidských práv se ale jedná o případ natolik specifický, že rozsudek nebude možné vztáhnout na další případy sterilizovaných žen.¹⁵⁹

Výše zmíněný zákon o specifických zdravotních službách přijatý 6. listopadu 2011 vedle provádění kastrací nově upravil i provádění sterilizací. Jedná se o dlouho očekávané zpřesnění procedury, která se doposud řídila předpisy z 60. a 70. let minulého století. Sterilizaci je podle zákona možné provést ze zdravotních důvodů pacientovi, který dovršil věk 18 let, pokud k provedení sterilizace udělí písemný souhlas. Z jiných než zdravotních důvodů lze provést sterilizaci pacientovi, který dovršil věk 21 let, a to na základě jeho písemné žádosti. Před provedením sterilizace je ošetřující lékař povinen podat pacientovi informaci o povaze zdravotního výkonu, jeho trvalých následcích a možných rizicích. Mezi podáním informace a udělením souhlasu musí být přiměřená lhůta; jde-li o sterilizaci ze zdravotních důvodů, lhůta musí být nejméně 7 dnů, jde-li o sterilizaci z jiných důvodů, lhůta je nejméně 14 dnů. Sterilizaci pouze ze zdravotních důvodů lze provést pacientovi zbavenému způsobilosti k právním úkonům nebo s omezenou způsobilostí (a v dalších obdobných případech), a to na základě písemného souhlasu jeho zákonného zástupce, kladného stanoviska odborné komise a souhlasu soudu.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. června 2011, 30 Cdo 2819/2009.

¹⁵⁹ Podklad ke Zprávě o stavu lidských práv v České republice v roce 2011, Liga lidských práv a MDAC.

4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

4.1 Sociální reforma

Cílem sociální reformy připravené v roce 2011¹⁶⁰ bylo zjednodušit systém sociální ochrany a učinit jej přístupnějším a vstřícnějším pro jeho uživatele a zároveň zefektivnit práci orgánů státní správy a zvýšit adresnost a efektivnost poskytované pomoci. Změny v oblasti sociálních dávek byly vedeny snahou směřovat finanční prostředky na výplatu dávek osobám, které je skutečně potřebují. Zároveň se má postupně snížit celkový objem prostředků vynakládaných na oblast poskytování dávek ze státního rozpočtu, přičemž však mají být především sníženy náklady na administraci dávek.

Za těmito účely reforma sjednotila výplatu dávek na Úřadu práce a jeho pobočkách, kde budou vedle služeb zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a státní sociální podpory nově vypláceny dávky pro osoby se zdravotním postižením, příspěvky na péči a dávky pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce bude také zajišťovat veřejnou službu osob v hmotné nouzi i inspekce poskytování sociálních služeb. O všech těchto věcech v první instanci rozhoduje Úřad práce a odvolacím orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Přechod agendy z obecních úřadů na úřady práce se však počátkem roku 2012 neobešel bez problémů především ohledně kapacit pro zpracování žádostí o dávky a s nimi spojené úkony. Úřady se někdy musely omezit na mechanické vyřizování žádostí, přičemž i zde docházelo ke zpoždování vyplácení dávek¹⁶¹, a nemohly se věnovat řádnému provádění sociálního šetření a související sociální a preventivní práce s klienty. Sociální systém však neznamená jen vyplácení dávek, ale především komplexní sociální práci na co nejrychlejším návratu osob do běžného života.

Velmi problematická je kontrola, zda evidovaní uchazeči o zaměstnání nepracují načerno a nepobírají podporu v nezaměstnanosti neoprávněně (tzv. DONEZ). Povinností uchazeče bylo vždy dostavit se na příslušný úřad práce a spolupracovat tak při hledání nového zaměstnání.¹⁶² Uchazeč se mohl dostavovat i na kontaktní místo veřejné správy (např. pobočka České pošty nebo tzv. Czech POINT).¹⁶³ Na všechna tato místa se však uchazeč dostavuje proto, aby mu zde byly poskytovány služby státní politiky zaměstnanosti, tj. konzultace, poradenství, zprostředkování a další činnosti směřující k získání zaměstnání.¹⁶⁴ Pokud však se tam má dostavit pouze proto, aby se tam nahlásil, ztrácí tato jeho činnost z hlediska zákona o zaměstnanosti jakýkoliv smysl. Jak vyplývá např. z poznatků Veřejného ochránce práv, po přihlášení kontaktní místo veřejné správy žádnou činnost ve smyslu zaměstnanosti uchazeče nevyvine či nevyvine stejné činnosti jako Úřad práce a uchazeči nejsou poskytnuty stejné

¹⁶⁰ Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. ledna 2011. Tento zákon zrušil Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.) ze dne 1. března 2011 z důvodu porušení pravidel přijímání zákona ve stavu legislativní nouze. Ústavní soud však odložil vykonatelnost nálezu a tím i zrušení daného zákona k 31. prosinci 2011, což umožnilo přijetí reformních kroků v řádném legislativním procesu zákonem č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. ledna 2012.

¹⁶¹ Obzvláště závažné může být zpoždění u vyplácení příspěvku na péči, kdy je nemocný klient i zdravotně závislý na poskytovaných sociálních službách, které si z příspěvku (byť částečně) hradí. Klienti postižení zpožděnou výplatou pak po státu mohou požadovat náhradu škody a nemajetkové újmy.

¹⁶² § 28 odst. 2 a 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

¹⁶³ § 7a zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 73/2011 Sb.

¹⁶⁴ Viz především § 1 a § 8a zákona o zaměstnanosti.

služby, jako kdyby se dostavil na pobočku Úřadu práce.¹⁶⁵ Docházka uchazeče má pak pouze evidenční účel pro státní správu, aniž by mu přinášela jakýkoliv prospěch a souvisela se zprostředkováním zaměstnání. Uchazeč o zaměstnání sice z povahy věci nemá vykonávat jiné zaměstnání a nástup do něj má úřadu práce okamžitě hlásit.¹⁶⁶ Avšak základním cílem je podle zákona o zaměstnanosti „zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti.“¹⁶⁷ Kontrola dodržování povinností uchazečů o zaměstnání s tím samozřejmě souvisí, avšak není klíčovou činností úřadů práce a musí být vždy svázána s uvedenou primární povinností. Z toho vyplývá, že při každém kontaktu Úřadu práce s uchazečem by v rámci výkonu veřejné moci mělo být jak zkontrolováno plnění povinností uchazeče, tak i poskytnuty příslušné služby aktivní politiky zaměstnanosti podle jeho konkrétní situace bez ohledu zda se dostaví na pobočku Úřadu práce či na kontaktní místo veřejné správy. Jinak je veřejná moc vykonávána minimálně svévolně. Veřejný ochránce práv rovněž poukazuje na nedostatečné a rozporné právní zakotvení systému v zákoně o zaměstnanosti, kdy se okruhy osob, frekvence návštěv a další parametry určují podle nejasných pravidel mimo oporu právního předpisu.¹⁶⁸ Z toho lze podle Veřejného ochránce práv vyvodit i protiústavnost výkonu veřejné moci a ukládání povinností, které mohou vyplývat pouze ze zákona.¹⁶⁹ Pokud tedy bude stát chtít kontrolovat dodržování povinností uchazečů o zaměstnání, bude tak muset činit transparentním zákonným způsobem a v souladu se zákony a s logikou právního řádu jako celku.

Ochránce upozorňuje i na neoprávněnost paušalizačních tvrzení o zneužívání sociálních dávek, když většinu příjemců tvoří rodiny s dětmi, senioři a starší osoby, které přišly o práci nebo osoby se zdravotním postižením. Tito lidé tudíž většinou pracovali a do systému přispívali anebo do něj přispívat nemohli na základě např. svého zdravotního stavu. Buď tedy plnili své povinnosti vůči společnosti a nyní v nouzi oprávněně od státu očekávají pomoc, anebo v dnešní demokratické společnosti se těmto lidem pomoc poskytuje již z hledisek morálních a etických.¹⁷⁰ Kromě toho všichni lidé mají ústavní právo na hmotné zabezpečení a pomoc k zajištění základních životních podmínek.¹⁷¹ Sociální reforma tedy musí skloubit kontrolu nad řádnou výplatou a užívání dávek se zajištěním dostatečné životní úrovně osob, které pomoc potřebují a nemohou si pomoci samy bez překážek zasahujících do jejich práv a důstojnosti.

¹⁶⁵ Viz Zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za 1. čtvrtletí roku 2012, str. 3n, viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2012_1_zprava.pdf.

¹⁶⁶ § 25 odst. 1 písm. a) a § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

¹⁶⁷ § 1 zákona o zaměstnanosti.

¹⁶⁸ Viz stránky systému DONEZ <http://donez.cz/> Podle stránek: „O zařazení uchazečů o zaměstnání do systému rozhoduje Úřad práce ČR prostřednictvím systému, který provádí předvýběr uchazečů o zaměstnání“ Přitom § 7a zákona o zaměstnanosti říká, že „Úřad práce může určit úkony podle tohoto zákona, které lze vůči němu činit prostřednictvím pověřeného kontaktního místa veřejné správy.“ <http://donez.cz/PostupProUchazece.htm> Pod pojmem úkony však rozhodně nelze chápat vymezení povinností pouze určitým skupinám osob oproti skupinám jiným. Viz rovněž Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, str. 13n, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf.

¹⁶⁹ Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁷⁰ Viz <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/socialni-reforma-pohledem-ombudsmana/>

¹⁷¹ Čl. 30 Listiny základních práv a svobod a podobně čl. 9 – 11 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 12,13, 16 a 17 Evropské sociální charty (publikovaná pod č. 14/2000 Sb.m.s.)

4.2 Pracovní právo a ochrana zaměstnanců

V roce 2011 byla přijata velká novela zákoníku práce.¹⁷² Cílem novely bylo především v návaznosti na nález Ústavního soudu¹⁷³, který mnohé části zákona zrušil, vymezit vztah zákoníku práce k obecné úpravě občanského zákoníku a zdůraznit obecný princip autonomie vůle zaměstnavatele a zaměstnance v pracovněprávním vztahu při zachování nezbytné míry ochrany zaměstnance. Proto mají nová volnější pravidla zajistit, aby se zaměstnanec i zaměstnavatel mohli na více věcech domluvit sami a nebyli vázáni kogentními ustanoveními zákona. Kogentní ustanovení jsou nově pouze výslovné zákazy, ustanovení s jasnou povahou příkazů¹⁷⁴ nebo ustanovení uvedená přímo v zákoně jako taková, že se od nich nelze odchýlit v neprospěch zaměstnance.¹⁷⁵ Nově se také upravuje obecná relativní neplatnost právních úkonů v pracovním právu, což znamená, že pokud se zaměstnanec či zaměstnavatel nedovolají neplatnosti, považuje se úkon za platný. To se týká i právních úkonů zakládajících pracovněprávní vztah jako pracovní smlouva či dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, čímž se v souladu s nálezem Ústavního soudu má bránit faktickým pracovním poměrům bez náležité ochrany zaměstnance. Formální vady úkonu jsou přitom odstranitelné pozdější nápravou se zpětnými účinky s výjimkou jednostranných právních úkonů (např. výpovědi), kde formální nedostatky způsobí absolutní neplatnost, neboť dodržení formy je důležité pro ochranu práv stran. I v tomto se úprava blíží občanskému zákoníku. Mezi další změny patří např. trvání pracovního poměru na dobu určitou v délce max. 3 let s možností prodloužení o maximálně dvě další tříletá období nebo vazba výše odstupného na počet odpracovaných let u zaměstnavatele¹⁷⁶.

Jako nepřiměřená byla některými odborníky nová možnost dát výpověď zaměstnanci, který poruší léčebný režim práce dočasně neschopného zvláště hrubým způsobem. Tento nový důvod má umožnit zaměstnavateli ukončit pracovní poměr se zaměstnancem, který poruší své povinnosti v režimu dočasné pracovní neschopnosti, především povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek. Tím dochází k míšení soukromoprávního pracovněprávního vztahu, kde mají zaměstnanec a zaměstnavatel rovné postavení, a veřejnoprávního vztahu nemocenského pojištění. Rovně postavenému zaměstnavateli se tak dává jednostranné sankční oprávnění vůči zaměstnanci, které není odůvodněno ochranou zájmů zaměstnavatele. Zaměstnavatel má sice v současnosti ze zákona povinnost poskytnout zaměstnanci v dočasné pracovní neschopnosti náhradu mzdy, platu nebo odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.¹⁷⁷ K ochraně svých zájmů však má zároveň možnost kontrolovat dodržování režimu dočasné pracovní neschopnosti a při jeho porušení může zaměstnanci náhradu snížit nebo jí vůbec neposkytnout.¹⁷⁸ Neoprávněně poskytnutou náhradu lze pak vymáhat zpětně jako bezdůvodné obohacení spolu se škodou způsobenou zaměstnancem zneužitím dočasné pracovní neschopnosti. Toto řešení lze považovat za spravedlivé a přiměřené pro ochranu zájmů zaměstnavatele před protiprávním jednáním zaměstnance. Pokud naopak zaměstnanec

¹⁷² Zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. ledna 2012.

¹⁷³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. 83/06 ze dne 12. března 2008 (116/2008 Sb.)

¹⁷⁴ Jde o ustanovení zákoníku práce, která připouštějí pouze jediný navržený způsob řešení, kdy právní norma užívá slov, například "pouze", "jen" nebo "výlučně". Používání obratu "nejméně" nebo "nejvýše" znamená to, že bude nezbytné dodržet minimální nebo nejvyšší rozsah příslušného plnění. Od "nejnižší" míry plnění se mohou smluvní strany odchýlit směrem "nahoru" a od "nejvyšší" míry plnění se mohou odchýlit směrem "dolů".

¹⁷⁵ § 4b odst. 1 a § 363 zákoníku práce.

¹⁷⁶ Trvání pracovního poměru do 1 roku znamená nárok na odstupné ve výši měsíčního platu, do 2 let dvou měsíčních platů a nad 2 roky tří měsíčních platů.

¹⁷⁷ § 192 a násl. zákoníku práce.

¹⁷⁸ § 192 odst. 5 a 6 zákoníku práce.

poruší svou povinnost z veřejnoprávního pojištěneckého vztahu, musí být jeho skutek řešen veřejnoprávním jednáním orgánu veřejné moci s dostatečnými procesními zárukami ochrany jeho práv. Nelze tudíž veřejnoprávní provinění řešit soukromoprávními prostředky. Kromě teoretického pochybení se problémy mohou ukázat i při praktickém uplatňování nové úpravy, obzvláště ohledně otázky, co bude znamenat ono zvlášť hrubé porušení povinností.

Nově se také vyloučil souběh mezi odstupným a podporou v nezaměstnanosti. Zaměstnanec, kterému přísluší odstupné, má nárok na podporu v nezaměstnanosti až po uplynutí doby, za kterou měl dostat odstupné. Zákon však nerozlišoval nárok na odstupné od jeho skutečného vyplacení.¹⁷⁹ Úřady práce pouze posoudily, zda zaměstnanci přísluší odstupné, a podporu přiznaly až po uplynutí dané doby, aniž by zohledňovaly, zda zaměstnanec odstupné skutečně dostal. Pokud tomu tak nebylo, zůstával zaměstnanec bez podpory, ač jinak plnil všechny své povinnosti uchazeče o zaměstnání. Situace byla napravena až od 1. ledna 2012 tím, že se rozhodujícím stalo skutečné vyplacení odstupného a nikoliv jen nárok na něj a v případě jeho nevyplacení má nezaměstnaný nárok na vyplacení kompenzace ve výši 65 % průměrného měsíčního výdělku.¹⁸⁰ Vyplacená kompenzace je pak vymáhána po zaměstnavateli, který odstupné nevyplatil.

Došlo rovněž ke snížení podpory v nezaměstnanosti v případě, že dají výpověď sami či ukončí pracovní poměr dohodou se zaměstnavatelem bez vážných důvodů.¹⁸¹ Cílem opatření podle důvodové zprávy má být „posílení odpovědnosti uchazečů o zaměstnání“¹⁸². Zákon však vede k poněkud absurdním situacím, kdy zaměstnanec, který dostal výpověď od zaměstnavatele z důvodů závažného porušení pracovních povinností nebo nesplnění požadavků pro výkon práce či se kterým dokonce pro hrubé porušení pracovních předpisů zaměstnavatel okamžitě rozvázal pracovní poměr, dostává v prvních čtyřech měsících vyšší podporu v nezaměstnanosti než zaměstnanec, který svou práci vykonával naprosto bezchybně a kvalitně.¹⁸³

4.3 Důchodové pojištění

V návaznosti na náleží Ústavního soudu¹⁸⁴ byla změněna konstrukce výpočtu důchodu a přijaty některé další parametrické změny základního důchodového pojištění. Tím, že byly tzv. redukční hranice, které slouží ke zjištění výpočtového základu pro stanovení výše procentní výměry důchodu, navázány v určitém poměru na průměrnou hrubou mzdu a dále, že došlo k zavedení maximálního vyměřovacího základu pro odvod pojistného, byla v zásadě eliminována základní kritika Ústavního soudu, a to, že dosavadní právní úprava dostatečně negarantuje ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami pojištěnců. Přitom se zamezilo tomu, aby vláda stanovovala každoročně redukční hranice bez zákonných kritérií jen podle své úvahy, což Ústavní soud také kritizoval. Kromě toho bylo do právní úpravy zakotveno zejména pokračování ve zvyšování důchodového věku i po dosažení věkové hranice 65 let a urychlení sjednocení důchodového věku pro muže a ženy, a pokud jde o zvyšování důchodu,

¹⁷⁹ § 44a zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 347/2010 Sb., viz rovněž: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/stiznosti-potvrzují-nedostatky-novych-zakonu-v-socialni-oblasti/>.

¹⁸⁰ § 44a a 44b zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 364/2011 Sb.

¹⁸¹ § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 347/2010 Sb. a č. 364/2011 Sb.

¹⁸² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (sněmovní tisk č. 155/0), str. 62, <http://psp.cz/doc/00/06/61/00066183.doc>.

¹⁸³ Běžná výše podpory v nezaměstnanosti činí v prvních dvou měsících 65 % a po další 2 měsíce 50 % průměrného měsíčního výdělku. Snížená podpora činí od počátku 45 % průměrného měsíčního výdělku. Rozdíl tak činí 50 %.

¹⁸⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010 (135/2010 Sb.).

byla v zájmu posílení právních jistot a stabilního vývoje důchodového systému určena podrobná pravidla pro stanovení výše základní výměry důchodu i pro zvyšování procentní výměry důchodu (zvýšení základní výměry je pevně svázáno s růstem průměrné mzdy a zvýšení procentní výměry důchodu s růstem cen a reálné mzdy).

Dále byla v roce 2011 do zákona o důchodovém pojištění zakotvena alternativní podmínka pro vznik nároku na sirotčí důchod¹⁸⁵. Opatření, které bylo schváleno, spočívá v tom, že nově nárok na sirotčí důchod vzniká i tehdy, když pojištěnec ke dni smrti sice nezíská potřebnou dobu pojištění pro nárok na invalidní důchod stanovenou dosud zákonem o důchodovém pojištění, ale získá nejméně polovinu této doby. Došlo rovněž ke změně definice osoby, které bylo dítě svěřeno do péče, pro nárok na sirotčí důchod. Změna spočívá v zásadě tom, že nárok na sirotčí důchod má nezaopatřené dítě, zemře-li osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu o svěřením dítěte do výchovy jiné osoby nebo do společné výchovy manželů.

4.4 Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob

V roce 2011 vláda schválila Koncepci bydlení České republiky do roku 2020.¹⁸⁶ Koncepce stanovila mj. úkoly analyzovat stávající právní podmínky péče o sociálně ohrožené skupiny obyvatel, které se nemohou dostat ke kvalitnímu bydlení, a návrh právní úpravy podmínek přístupu a podpory sociálního bydlení pro osoby v bytové nouzi. Podpora by přitom neměla mít jen formu dávek, ale měla by směřovat i k subjektům zajišťujícím bydlení, jako jsou obce, nestátní neziskové organizace a jiné soukromé osoby. Takové subjekty by v souvislosti se zajišťováním bydlení měly přesně vymezené kompetence a odpovědnost. Dále se zaměřila i na sociální práci s osobami bez domova a osobami ohroženými ztrátou bydlení. První kroky by měly být předloženy do konce roku 2012.

Osoby sociálně slabé a znevýhodněné mají pouze omezený přístup k nájemním bytům. Mnohé obce prodaly své obecní byty soukromým subjektům, a tudíž již nemohou efektivně zajišťovat potřebu bydlení svých obyvatel¹⁸⁷. Bydlení těmto osobám proto v praxi často nabízejí pouze majitelé panelových bytů nižší kvality či ubytoven, čemuž však výrazně neodpovídá požadovaná výše nájmu či platby za ubytování, výrazně vyšší než jsou běžné náklady na bydlení v dané oblasti. Poskytovatelé takového bydlení tak využívají tísně sociálně slabých obyvatel a jejich rodin. Platby za bydlení (ať už v bytě či v ubytovně), které poskytovatelé bydlení požadují, jsou většinou pokrývány ze sociálních dávek, tj. příspěvku a doplatku na bydlení, a jsou přímo kalkulovány tak, aby maximálně využily stanovenou výši dávky.¹⁸⁸ Vlastníci těchto bytů či ubytoven tak maximálně využívají státní sociální systém. V některých případech se přitom takto chovají i samotné obce v roli majitelů obecních bytů a ubytoven. Jelikož obec však není pouze soukromým majitelem, ale zároveň veřejnoprávní korporací¹⁸⁹, má i povinnost vůči svým občanům i ostatním obyvatelům spočívající v péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a v ochraně veřejného zájmu. Na druhou stranu je nutno ocenit obce, které již dnes uplatňují různé programy sociálního bydlení jako tréninkové bydlení, neziskové sociální bydlení, garantované bydlení apod. Obce přitom

¹⁸⁵ Zákon č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon o nemocenském pojištění a některé další zákony.

¹⁸⁶ Usnesení vlády č. 524 ze dne 13. července 2011.

¹⁸⁷ § 35 odst. 2 obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

¹⁸⁸ Vláda každoročně na základě zákona o státní sociální podpoře určuje nařízením vyšší nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení. Nájem v bytech a platby v ubytovnách pro sociálně slabé se tedy pohybují v maximální výši uvedených částek.

¹⁸⁹ Čl. 101 odst. 3 Ústavy, § 2 obecního řízení a navazující judikatura, naposledy např. náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. června 2012.

mohou využívat podpory státu i Evropské unie a mohou se navzájem seznamovat s příklady dobré praxe.

4.5 Sociální začleňování

Vláda v roce 2011 přijala Strategii boje proti sociálnímu vyloučení v letech 2011 – 2015.¹⁹⁰ Nástrojem vlády pro zajištění podpory obcím v procesu sociální integrace je Agentura pro sociální začleňování, jež je součástí Sekce pro lidská práva Úřadu vlády ČR. Jejím posláním je propojovat veřejnou správu a neziskový sektor na místní úrovni tak, aby při sociálním začleňování spolupracovaly. V roce 2011 operovala ve vybraných 26 lokalitách. Koordinovala přípravu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení mezi státní správou, zástupci obcí, mezi nevládními organizacemi a experty.

Hlavním cílem Strategie je eliminace sociálního vyloučení a chudoby v sociálně vyloučených lokalitách. V oblasti bezpečnosti navrhuje zřízení pozic specialistů pro řešení případů lichvy v rámci Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu nebo pilotní testování takzvaných komunikačních pracovních skupin pro řešení bezpečnosti v obcích s výskytem sociálně vyloučených lokalit. V oblasti bydlení je hlavním cílem zajištění nabídky různých forem sociálního bydlení a ukázat příklady dobré praxe. Opatření z oblasti vzdělávání směřují k posilování existujících nástrojů inkluzivního vzdělávání a k zajištění toho, aby se zmenšil počet dětí ze sociálně vyloučených lokalit, které jsou vzdělávány v praktických školách mimo hlavní vzdělávací proud a k podpoře jejich předškolního vzdělávání. V oblasti sociálních služeb navrhuje povinné vytváření střednědobých plánů sociálních služeb a služeb navazujících pro obce s rozšířenou působností. Strategie také podporuje probíhající reformu orgánů sociálně právní ochrany dětí, především vytvoření jednotného a provázaného multidisciplinárního přístupu veřejné správy a poskytovatelů sociálních služeb při řešení tíživých situací rodin, při zvyšování rodičovských dovedností a při řešení sociopatologických jevů u dětí a mládeže. V oblasti zaměstnanosti navrhuje strategie zvýšení efektivity individuálních akčních plánů řešení nezaměstnanosti klientů a diverzifikaci přístupu ke klientům. Vykonávání veřejné služby a veřejně prospěšných prací bude zapojováno do organického celku tzv. prostupného zaměstnávání. Specifická pozornost je věnována nástrojům sociální ekonomiky a odpovědného zadávání veřejných zakázek jako přirozeného zapojování dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce. V oblasti prevence předlužení obyvatel sociálně vyloučených lokalit se strategie zaměřuje na zvýšení ekonomické gramotnosti.

4.6 Právo na zdravotní péči

V oblasti zdravotní péče došlo v roce 2011 k významným změnám v definici rozsahu péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění a tedy i nároku pacienta.¹⁹¹ Nová úprava rozlišila tzv. standardní, tj. plně hrazenou zdravotní péči, a nadstandardní péči, na kterou si pacient může sám přispět, pokud si jí vybere. Standardní a nadstandardní péče se přitom nesmí lišit z hlediska medicínské účinnosti a musí obě odpovídat zdravotnímu stavu pacienta, musí vést ke zlepšení jeho zdravotního stavu a být přiměřeně bezpečné. Zároveň musí být obě v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Rozdíl tedy může spočívat pouze v jejich ekonomické náročnosti vzhledem k okolnostem případu. Vytvoření nadstandardní péče tedy rozhodně nesmí vést k tomu, že by se někomu nedostalo kvalitní a účinné lékařské pomoci

¹⁹⁰ Usnesení vlády č. 699 ze dne 21. září 2011. Text Strategie lze nalézt zde: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceni>.

¹⁹¹ Zákon č. 298/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. prosince 2011.

pouze proto, že by na ni neměl dostatek peněz. Standardní a nadstandardní péče by měla být rovněž podrobněji definována s ohledem na uvedené principy.

Došlo rovněž ke zvýšení regulačního poplatku za den v nemocnici z 60 na 100 Kč, přičemž podmínky osvobození od poplatku zůstaly stejné. Dopad tohoto opatření na sociálně slabší skupiny tedy bude nutno rovněž bedlivě sledovat, aby se z něj nestala překážka v přístupu ke zdravotní péči. Problémem přitom je, že doba placení regulačního poplatku není časově omezena, a tudíž při dlouhodobé hospitalizaci náklady narůstají. Přitom u dlouhodobé hospitalizace lze pochybovat o její bezdůvodnosti a tudíž nutnosti ji poplatkem nějak regulovat. Navíc dlouhodobá hospitalizace je většinou odvislá od kvalifikovaného rozhodnutí lékaře a nikoliv neodborného rozhodnutí pacienta, které by bylo nutno rovněž regulovat.

Dalším významným krokem bylo přijetí kompletně nové úpravy poskytování zdravotní péče, resp. zdravotních služeb v zákoně o zdravotních službách¹⁹², o specifických zdravotních službách¹⁹³ a o zdravotnické záchranné službě¹⁹⁴. Zákony komplexně upravují provádění zdravotnických výkonů, povinnosti lékařů a jiných zdravotnických pracovníků a zdravotnických zařízení a práva pacientů, jejich blízkých a dalších osob. Významné je především posílení práv pacientů a jejich de facto zrovnoprávnění se zdravotnickými pracovníky při poskytování zdravotních služeb. Obecně má pacient při poskytování zdravotních služeb právo na úctu, důstojné zacházení, na ohleduplnost a respektování soukromí.¹⁹⁵ Základem provádění všech výkonů je v souladu s mezinárodními úmluvami¹⁹⁶ informovaný souhlas pacienta¹⁹⁷, který je podrobně upraven včetně specifických případů závažných zásahů do tělesné integrity (umělé oplodnění, sterilizace, kastrace apod.). Pacient má nárok na veškeré informace o svém zdravotním stavu a poskytovaných zdravotních službách a jejich účelu a přínosu, na podrobnou informaci o prováděném výkonu, jeho alternativách a následcích včetně následného nutného způsobu života.¹⁹⁸ Může si svobodně zvolit poskytovatele péče, tj. místo, kde zákrok podstoupí i kým bude proveden¹⁹⁹. Při zákroku může požádat o přítomnost osob blízkých (včetně např. rodičů nezletilých dětí, kteří s nimi mohou být celou dobu v nemocnici).²⁰⁰ Rovněž má právo na péči v přiměřeném a co nejméně omezujícím prostředí dle vlastní volby úměrně jejímu charakteru.²⁰¹ Svobodně může rozhodovat o zpřístupnění informací o svém zdravotním stavu či naopak o jejich omezení vůči dalším osobám.²⁰²

Práva pacienta rozhodovat svobodně a vědomě o svém zdraví a své tělesné integritě jsou chráněna především detailní úpravou poskytování souhlasu s léčbou. Souhlas musí být svobodný a informovaný, což znamená, že zdravotnický pracovník musí pacientovi poskytnout všechny zákonem stanovené informace.²⁰³ Poučení musí být ve stanovených případech závažných zákroků (sterilizace, kastrace) písemné. Stejně tak se může sám zdravotník či zdravotnické zařízení rozhodnout, že informace poskytne písemně. Písemný však musí být vždy souhlas s hospitalizací. Pacient má právo na poskytnutí kopie souhlasu. Pokud je péče poskytována po více než 30 dnů, musí být pacient opět informován o další

¹⁹² Zákon č. 372/2011 Sb., s účinností od 1. dubna 2012.

¹⁹³ Zákon č. 373/2011 Sb., s účinností od 1. dubna 2012.

¹⁹⁴ Zákon č. 374/2011 Sb., s účinností od 1. dubna 2012.

¹⁹⁵ § 28 odst. 3 písm. a) zákona o zdravotních službách.

¹⁹⁶ Především Úmluva o lidských právech a biomedicíně publikovaná pod č. 96/2001 Sb.m.s.

¹⁹⁷ § 34 odst. 1 zákona o zdravotních službách.

¹⁹⁸ § 31 zákona o zdravotních službách.

¹⁹⁹ § 28 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách.

²⁰⁰ § 28 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách.

²⁰¹ § 28 odst. 3 písm. k) zákona o zdravotních službách.

²⁰² § 33 zákona o zdravotních službách.

²⁰³ § 34 odst. 1 a § 31 zákona o zdravotních službách.

léčbě a udělit k ní svůj souhlas. Pokud pacient svůj souhlas ani po udělení informací neudělí, bude upozorněn na to, že neposkytnutí zdravotních služeb může vážně poškodit jeho zdraví nebo ohrozit život a následně učiní písemné prohlášení (revers) o tom, že nesouhlasí s provedením zákroku. Pacient může svůj souhlas s léčbou před jejím započítím i odvolat, pokud tím nepůsobí vážné poškození svého zdraví nebo ohrožení života. Všechna tato písemná prohlášení jsou součástí zdravotnické dokumentace a jsou podepisovány pacientem i zdravotnickými pracovníky. Tímto jsou všechny projevy vůle řádně dokumentovány.

Pokud pacient nemůže z různých důvodů projevít svou vůli písemně či jiným stanoveným způsobem (např. z důvodu tělesné indispozice), učiní tak jakýmkoliv jiným způsobem, ze kterého jasně vyplývá obsah jeho vůle, který je rovněž zaznamenán do jeho zdravotní dokumentace spolu s podpisem zdravotníka a svědka. Pokud pacient nebude moci projevít svou vůli žádným způsobem, mohou za něj souhlas udělit osoby blízké či osoby předem pacientem určené. Za osoby nezletilé a zbavené způsobilosti k právním úkonům uděluje souhlas se zákrokem zákonný zástupce, přičemž názor samotného pacienta, pokud je s ohledem na svůj věk schopen vnímat situaci a vyjádřit jej, bude vyslyšen a zohledněn.

Zákon samozřejmě pamatuje i na situace ohrožení života a zdraví, kdy bude zdravotní péče poskytována bez souhlasu pacienta. Pacienta lze bez jeho souhlasu hospitalizovat, kdy jeho zdravotní stav vyžaduje poskytnutí neodkladné péče a zároveň neumožňuje, aby vyslovil souhlas, anebo když ohrožuje bezprostředně a závažným způsobem sebe nebo své okolí a jeví známky duševní poruchy, touto poruchou trpí nebo je pod vlivem návykové látky a hrozbu nelze odvrátit jinak. Důvodem pro hospitalizaci jsou rovněž rozhodnutí o uložení ochranného léčení formou lůžkové péče, o nařízení izolace, karantény nebo léčení podle zákona o ochraně veřejného zdraví anebo o vyšetření zdravotního stavu v soudním řízení. O hospitalizaci bude vždy informována osoba blízká či určená předem pacientem. Bez souhlasu pacienta mu lze poskytnout pouze neodkladnou péči, když mu zdravotní stav neumožňuje tento souhlas vyslovit anebo pokud je nutná léčba vážné duševní poruchy, jejíž neléčení by se vši pravděpodobností způsobilo vážné poškození zdraví pacienta či pokud je nutná pro ochranu veřejného zdraví. Nezletilým pacientům či pacientům zbaveným způsobilosti k právním úkonům lze poskytnout bez souhlasu zákonného zástupce kromě výše uvedených případů i péči nezbytnou k záchraně života nebo zamezení vážného poškození zdraví nebo při podezření na jeho týrání, zneužívání nebo zanedbávání.²⁰⁴

Zákony lze vnímat jako pozitivní kroky směrem ke zrovnoprávnění postavení lékaře a pacienta a k posílení postavení pacientů v systému zdravotnictví. Přesto i nadále v českém zdravotním právu chybějí některé instituty. Jde např. o státem podporované orgány mimosoudní právní ochrany práv a zájmů pacientů a pojištěnců nebo posílení vlivu občanů na správu a kontrolu zdravotního pojištění a na hospodaření i kvalitu veřejných nemocnic jejich reprezentací v orgánech zdravotních pojišťoven a nemocnic. Chybí zákonem podrobněji upravený nezávislý mimosoudní orgán pro vymahatelnost práv pacientů s jejich zastoupením. Takovéto orgány by mohly nejen posílit práva pacientů a veřejnosti, ale i zkvalitnit a zefektivnit celkový systém zdravotnictví.

4.7 Právo na vzdělání

Za účelem dalšího naplňování rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*²⁰⁵ byly přijaty novely vyhlášek o poskytování poradenských

²⁰⁴ § 38 zákona o zdravotních službách.

²⁰⁵ *D. H. a ostatní proti České republice*, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007, stížnost č. 57325/00.

služeb²⁰⁶ a o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami²⁰⁷. Nové předpisy především omezují zařazení dítěte bez lehkého mentálního postižení do školy určené pro žáky s mentálním postižením a přímo zakazují jejich vzdělávání podle vzdělávacího programu pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením.²⁰⁸ Důvodem pro odmítnutí přijetí žáka do běžné školy tak již nemohou být její nedostatečné podmínky a možnosti pro jeho výuku. Ve výjimečných případech může být žák se sociálním znevýhodněním²⁰⁹, který při zohlednění svých vzdělávacích potřeb a po vyčerpání všech vyrovnávacích opatření k podoře jeho úspěšného vzdělávání stále dlouhodobě selhává v běžné škole, přeřazen do školy, třídy či studijní skupiny zřízené pro žáky se zdravotním postižením na dobu maximálně 5 měsíců.²¹⁰ Stejná pravidla platí i pro žáka se zdravotním znevýhodněním²¹¹, u kterého je umístění do školy, třídy či studijní skupiny zřízené pro žáky se zdravotním postižením zkoumáno minimálně v ročních intervalech.²¹² Podmínkou je písemné doporučení školského poradenského zařízení a zároveň informovaný souhlas zákonných zástupců žáka, kteří musí být poučeni o podmínkách vzdělávání dítěte a jejich právech a povinnostech a mohou se k nim vyjádřit.²¹³ Rozhodování o vzdělávání žáka tak bude nejen odborně podloženo, ale i schváleno zákonným zástupcem. Rozhodnutí o umístění žáka mimo běžné vzdělávání jsou navíc pravidelně přezkoumávána, neboť doporučení pedagogicko-psychologické poradny má platit jen jeden rok.²¹⁴

Připravují se dále novely vyhlášky o základním vzdělávání²¹⁵ směřující ke zmenšení počtu žáků ve třídách a ke změnám v jejich hodnocení a vyhlášky o předškolním vzdělávání²¹⁶, která by měla napomoci vytvoření prostředí příznivého inkluzivnímu vzdělávání v mateřských školách. Pokračuje i finanční podpora zřizování míst asistentů pedagoga a zvláštní hodnocení pedagogických pracovníků, kteří se podílejí na vzdělávání žáků se sociálním znevýhodněním. Financování základních škol by v budoucnu mělo zvýhodnit vzdělávání žáků se sociálním znevýhodněním v běžných třídách než jejich přechod do speciálních škol. Inkluzivita českého školství by však měla být nadále posilována, aby tak byly naplněny základní zásady školského zákona a mezinárodních úmluv.

I když uvedené změny jsou zajisté významné a určitělepší řádné umístění dětí do škol podle jejich schopností, přetrvávají přesto některé významné otazníky. Sporné je především pokračující vzdělávání dětí se zdravotním či sociálním znevýhodněním ve školách zřízených pro žáky se zdravotním postižením, byť se má odehrávat na krátkou dobu a pod odborným

²⁰⁶ Vyhláška č. 72/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 116/2011 Sb.

²⁰⁷ Vyhláška č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²⁰⁸ § 3 odst. 4 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²⁰⁹ Podle školského zákona (§ 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se sociálním znevýhodněním rozumí rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožení sociálně patologickými jevy, ústavní nebo ochranná výchova nebo postavení azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany a účastníka řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podobně podle § 1 odst. 6 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb., je žákem se sociálním znevýhodněním zejména žák z prostředí, kde se mu nedostává potřebné podpory k řádnému průběhu vzdělávání včetně spolupráce zákonných zástupců se školou, a žák znevýhodněný nedostatečnou znalostí vyučovacího jazyka.

²¹⁰ § 3 odst. 5 písm. b) vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²¹¹ Podle § 16 odst. 3 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), je zdravotním znevýhodněním zdravotní oslabení, dlouhodobá nemoc nebo lehčí zdravotní poruchy vedoucí k poruchám učení a chování, které vyžadují zohlednění při vzdělávání.

²¹² § 3 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²¹³ Minimální množství informací je přímo stanoveno v příloze k vyhlášce č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²¹⁴ § 1 odst. 5 vyhlášky č. 72/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 116/2011 Sb.

²¹⁵ Vyhláška č. 48/2005 Sb.

²¹⁶ Vyhláška č. 14/2005 Sb.

dohledem a byt' má probíhat podle běžných vzdělávacích programů.²¹⁷ Podle školského zákona je vzdělávání založeno na zásadách rovného přístupu ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana při zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce.²¹⁸ Jak přitom vyplývá ze školského zákona, speciální školy se zřizují pouze pro žáky se zdravotním postižením, nikoliv pro žáky se zdravotním či sociálním znevýhodněním.²¹⁹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je sice oprávněno stanovit prováděcím právním předpisem pravidla a náležitosti zjišťování vzdělávacích potřeb dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami, ale nesmí při tom překročit zákonný rámec.²²⁰

Jak bylo výše řečeno, školský zákon zakazuje diskriminaci v přístupu ke vzdělání a naopak ukládá zohlednit vždy vzdělávací potřeby žáka. Navíc ukládá proces vzdělávání zdokonalovat na základě výsledků dosažených ve vědě, výzkumu a vývoji a co nejširšího uplatňování účinných moderních pedagogických přístupů a metod²²¹ a především vzájemnou úctu, respekt, solidaritu a ohled na důstojnosti všech účastníků vzdělávání. Lze se pak oprávněně ptát, zda byt' dočasné vzdělávání dětí se zdravotním či sociálním znevýhodněním ve školách pro žáky se zdravotním postižením těmto principům skutečně odpovídá, rovněž ve světle zahraničních zkušeností a moderních pedagogických trendů. Pokud tomu totiž tak není, je tento způsob vzdělávání podle vyhlášky v rozporu se školským zákonem a tudíž protiústavní. Navíc může pak jít i o zásah do práva na vzdělání²²² a na rovné zacházení bez ohledu na zdravotní postižení, původ apod.²²³ Jak navíc ukazují některé výzkumy, výskyt dětí romského původu ve školách pro žáky se zdravotním postižením nad míru výskytu osob se zdravotním postižením v celkové populaci může naznačovat i jejich nepřímou diskriminaci na základě etnického původu.²²⁴ Z čistě praktického hlediska se lze rovněž ptát, jak v praxi probíhá výuka ve třídě, kde jsou současně vzdělávány jednak děti se zdravotním postižením, jednak děti se zdravotním či sociálním znevýhodněním – každé samozřejmě podle příslušného vzdělávacího programu – a jaké kvality může mít tato paralelní výuka podle dvou různých vzdělávacích programů najednou. Předpisy a jejich působení v praxi proto budou muset být nadále pečlivě sledovány²²⁵.

4.8 Právo na příznivé životní prostředí

Koncem roku 2011 skončil u Ústavního soudu dlouholetý spor hlavního města Prahy a obyvatel domů v okolí ulice 5. května. Ulice 5. května je součástí severojižní magistrály a

²¹⁷ § 3 odst. 4, odst. 5 písm. a) a b) a § 10 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb.

²¹⁸ § 2 odst. 1 písm. b) školského zákona.

²¹⁹ § 16 odst. 8 školského zákona.

²²⁰ § 19 školského zákona ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

²²¹ § 2 odst. 1 písm. f) školského zákona.

²²² Čl. 33 Listiny základních práv a svobod a čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (publikován pod č. 120/1976 Sb.).

²²³ Čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (publikován pod č. 120/1976 Sb.).

²²⁴ Viz např. výzkum Veřejného ochránce práv z roku 2012 k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol, jehož výsledky jsou přístupné zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-zprava.pdf

²²⁵ To je mj. i úkolem Strategie boje proti sociálnímu vyloučení schválené vládou usnesením ze dne 21. října 2011 č. 699, která obsahuje celou řadu opatření ke zvýšení vzdělanostních šancí sociálně znevýhodněných romských žáků jako změna financování mateřských, základních a středních škol tak, aby byla usnadněna inkluze sociálně znevýhodněných žáků, posílení dostupnosti, kvality a využívání předškolní péče, otevřenosti a kvality základního vzdělávání, k posílení kvality poradenského systému a metodické připravenosti budoucích i stávajících pedagogických pracovníků, k transformaci péče o ohrožené děti a k navýšení grantové podpory opatření v oblasti vzdělávání sociálně vyloučených dětí.

jednou z hlavních pražských dopravních tepen a obyvatelé okolních domů byli obtěžováni hlukem z automobilového provozu na ulici. Podali proto společně žalobu na hlavní město, kterou se domáhali, aby soud městu uložil provedení takových opatření, které by obtěžování hlukem ukončily. Obvodní soud pro Prahu 1 žalobu zamítl, neboť podle něj hlavní město Praha jako vlastník komunikace není nijak oprávněn provoz na ní závazně regulovat, a tudíž by nemohlo splnit žádnou v tomto směru uloženou povinnost, byť by mu jí uložil sám soud. Povinnost byla navíc navržena příliš neurčitě a bezbřezě a soud by nemohl své rozhodnutí vymáhat proti rozhodnutí správních orgánů, od kterého by bylo v praxi odvislé. Soud tedy konstatoval, že do doby vybudování Pražského okruhu, který by dopravu odvedl jinak, budou obyvatelé muset hluk z ulice 5. května snášet.

Oproti tomu Městský soud v Praze žalobě v plném rozsahu vyhověl, neboť shledal, že obyvatelé domů kolem ulice 5. května jsou dlouhodobě obtěžováni hlukem nad míru přiměřenou poměrům a nelze po nich požadovat nadále strpění takového obtěžování.²²⁶ Jako vlastníci předmětných bytů či domů mají právo na ochranu proti tomu, kdo do jejich vlastnického práva neoprávněně zasahuje.²²⁷ Hlavní město Praha je vlastníkem dané komunikace a jako každý vlastník má povinnost zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.²²⁸ Město sice získalo na provoz na ulici 5. května výjimku na překračování hlukových limitů až do konce roku 2012, ale to nic nemění na tom, že nadměrným hlukem dochází obtěžování zde žijících obyvatel, přičemž toto obtěžování i přes úřední povolení může přesahovat míru přiměřenou poměrům a být tudíž protiprávní. Město sice nemůže za překročení hluku při udělení výjimky dostat pokutu, avšak to nebrání hlukem postiženým osobám bránit se soudně proti hlukovým imisím. Město navíc nerealizovalo žádné z protihlukových opatření doporučených hygienickou stanicí jako stavba protihlukových stěn nebo zesílení oken v postižených budovách, ačkoliv i to je přímo jeho zákonná povinnost, kterou sice udělení výjimky mohlo oddálit, avšak ne úplně popřít.²²⁹ Přitom provedení těchto opatření by situaci mohlo víceméně úspěšně vyřešit a bylo by lépe a rychleji realizovatelné než stavba Městského okruhu. Nelze připustit, aby obyvatelé domů museli čekat na dostavbu okruhu a po celou dobu byli hlukem nadále obtěžováni. Navržená opatření jsou zcela určitá, realizovatelná a navíc vymahatelná příslušnými soudními postupy (pořádkovými pokutami apod.). Městský soud tedy hlavnímu městu Praha nařídil provést příslušná protihluková opatření do 1 roku od právní moci rozsudku. Toto rozhodnutí následně potvrdil i Nejvyšší soud.²³⁰ Ústavní soud ve věci rozhodl počátkem roku 2012.

²²⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2008, č.j. 54 Co 390/2007 dostupný zde http://kauza-magistrala.net/images/docs/Rozsudek_Mestskeho_soudu_v_Praze.pdf

²²⁷ § 126 odst. 1 občanského zákoníku.

²²⁸ § 127 odst. 1 občanského zákoníku.

²²⁹ Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vlastníků, popřípadě správce pozemní komunikace, jejichž provozem vzniká hluk, je povinen technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. I přes udělení výjimky (která je navíc pouze dočasná) má hlavní město Praha činit veškeré kroky k plnění dané povinnosti.

²³⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008.

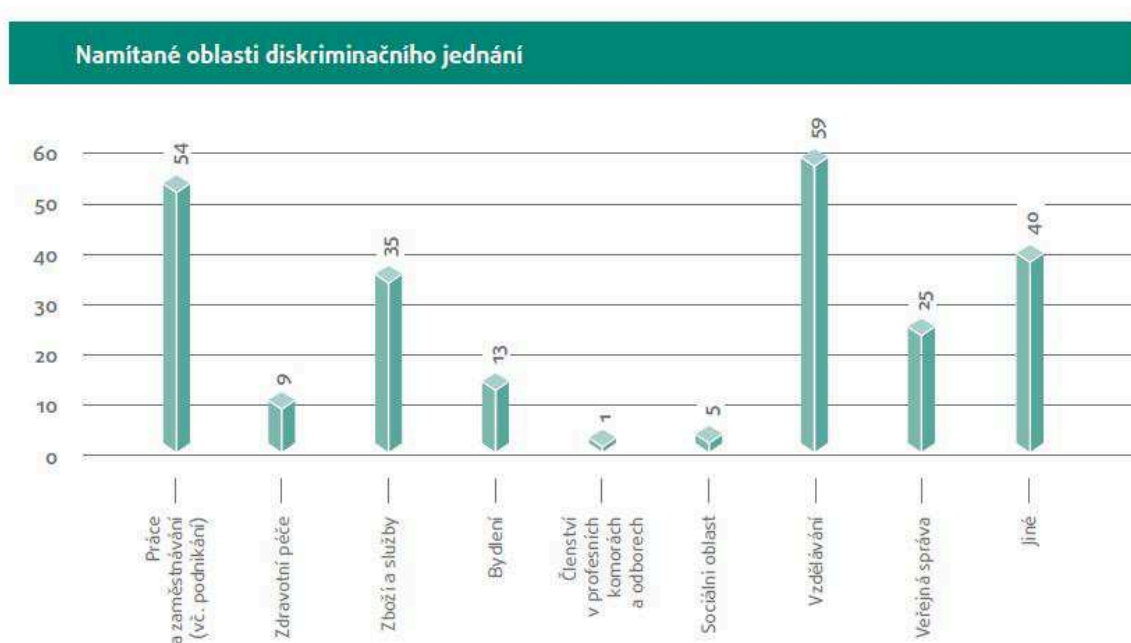
5. Diskriminace a postavení menšin

5.1 Antidiskriminační zákon v praxi

Obecný právní předpis ochrany před diskriminací – antidiskriminační zákon – svěřil s účinností od 1. prosince 2009 nový druh působnosti veřejnému ochránci práv. Úkolem ochránce je poskytování metodické pomoci obětem diskriminace, která spočívá zejména v právním posouzení stěžovatelem namítaného nerovného zacházení, dále pak provádění výzkumu, zveřejňování zpráv a stanovisek a výměna informací s příslušnými evropskými subjekty. V roce 2011 ochránce obdržel celkem 271 podnětů týkajících se diskriminace (oproti 179 podnětům v roce 2010), z nichž vyřídil 221 (oproti 149 podnětům v roce 2010). Diskriminace byla zjištěna v 70 případech = 32 % případů (oproti 29 případům, 19 % případů v roce 2010). V ostatních případech ochránce stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak dále postupovat v ochraně svých práv.

Graf č. 1

Zdroj: Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011



Ochránce v roce 2011 vydal 2 doporučení:

- Doporučení ochránce k požadavku výpisu z rejstříku trestů jako kritéria pro přijetí do zaměstnání vzdělávání;
- Doporučení ochránce k cenovému rozlišování.

Z prvního doporučení vyplývá, že nepřijetí uchazeče o zaměstnání výhradně z důvodu předchozího odsouzení za trestnou činnost může představovat porušení právních povinností zaměstnavatele. Zaměstnavatel je oprávněn vyžadovat pro účely výběrového řízení doložení výpisu z rejstříku trestů jen v odůvodněných případech.

Podle druhého doporučení může neodůvodněné cenové rozlišování založené na právem zakázaném důvodu být považováno za zakázanou diskriminaci. Stanovení rozdílných cen

nesmí zasahovat do důstojnosti spotřebitelů; s příslušníky skupin spotřebitelů ohraničených zakázaným diskriminačním důvodem tedy nesmí být zacházeno, jako by byli méně hodnotní.

Ochránce dále v roce 2011 provedl Výzkum k projevům diskriminace v pracovní inzerci. Konkrétně u 12 000 inzerátů nabídek práce byl posuzovaný soulad s antidiskriminačním právem. Ze zkoumaného vzorku obsahovalo 17% inzerátů diskriminační požadavek na uchazeče o zaměstnání. Nejčastěji přitom šlo o požadavek související s věkem a pohlavím. Příklady byly např. uvádění minimální či maximální věkové hranice pro uchazeče, legitimitu rovněž postrádá zmínka o mladém kolektivu jako jednom z benefitů. Porušením zákazu diskriminace je i vyžadování výborného zdravotního stavu na pozice, kde tento požadavek není zcela nutný (např. vyžadování dobré fyzické kondice pro stavebního dělníka je oprávněné, na pozici programátora již nikoliv). Striktní vyžadování výborného zdravotního stavu může být diskriminační vůči uchazečům se zdravotním postižením.²³¹

V oblasti poskytování zboží a služeb se ochránce setkal s diskriminací především ve formě odepření služby vymezené skupině osob. Stejně jako v minulých letech se na ochránce obracela řada stěžovatelů se stížnostmi na diskriminaci při pronájmu obecního bydlení (v drtivé většině na základě etnicity). Při šetření těchto podnětů se ochránce potýkal zejména s obtížnou prokazatelností diskriminačního jednání. Jako problematickou vnímá zhoršující se dostupnost bydlení pro sociálně slabé a absenci zákona o sociálním bydlení. Velmi znepokojující je nárůst podnětů týkajících se diskriminace starších osob. Veřejný ochránce práv tak řešil např. případy neposkytnutí telekomunikační služby klientům starším 70 let. Dále veřejný ochránce práv obdržel několik stížností na diskriminaci starších klientů v oblasti přístupu k bankovním službám.

Další institucí odpovědnou za dohled nad diskriminací při poskytování zboží a služeb, je Česká obchodní inspekce. V roce 2011 provedla z 1099 kontrol z pohledu rasy, věku, národnosti a pohlaví, zjištění diskriminace konstatovala v 19 případech, tzn. 1,7 %.²³² Prověřovala rovněž diskriminaci osob se zdravotním postižením a jejich doprovodu a z 270 kontrol zjistila 3 případy diskriminace, tzn. 1,1 %. Česká obchodní inspekce evidovala 69 podání vůči diskriminaci.

Podle soudních statistik analyzovaných Českým helsinským výborem projednávaly české okresní soudy za dva a půl roku účinnosti antidiskriminačního zákona 28 podání, ve kterých se žalobci domáhali nároků vzniklých na základě tohoto zákona. Pozitivní rozhodnutí, tedy že by došlo k potvrzení diskriminačního jednání, nevynesl doposud žádný z nich, polovina řízení stále probíhá, odmítnuty či zamítnuty byly tři žaloby.²³³

Česká republika neratifikovala Protokol č. 12 Úmluvy, který zavádí všeobecný zákaz diskriminace. Netýká se pouze diskriminace v užívání práv garantovaných Úmluvou, ale působí ve vztahu ke každému právu zakotvenému ve vnitrostátním právním řádu. Protokol č. 12 zatím ratifikovalo 18 evropských zemí.

²³¹ Diskriminačnímu chování přímo na pracovišti se věnuje Státní úřad inspekce práce. Podle podkladů Ministerstva práce a sociálních věcí přijal v roce 2011 celkem 244 podnětů poukazujících na možnou diskriminaci. Kontrolami dodržování práva na rovné zacházení v pracovněprávních vztazích bylo zjištěno, že v této oblasti nejsou závažnější problémy ani po stránce četnosti, ani co do závažnosti obsahu. Z celkového množství podnětů podaných v roce 2011 činil podíl podnětů označených jako porušování práva na rovné zacházení pouze 4 %.

²³² Výroční zpráva o činnosti České obchodní inspekce za rok 2011, str. 46.

²³³ Zpráva o stavu lidských práv v České republice za rok 2011, Český helsinský výbor, červen 2012, str. 8; Antidiskriminační zákon po dvou a půl letech jeho účinnosti – je v praxi opravdu účinný?, Český helsinský výbor, 19. března 2012, <http://diskriminace.helcom.cz/2012/03/antidiskriminacni-zakon-po-dvou-a-pul-letech-jeho-ucinnosti-%E2%80%93-je-v-praxi-opravdu-ucinny/>.

5.2 Trestná činnost motivovaná rasovou nenávistí²³⁴

Podle Zprávy Ministerstva vnitra o extremismu na území České republiky v roce 2011 byl v uplynulém roce zjevný markantní nárůst aktivit obou extremistických scén, zejména co se týká počtu veřejně pořádaných akcí. Kvalitativně se trestná činnost oproti minulému roku změnila nárůstem násilné trestné činnosti, směřující mj. i proti bezdomovcům či příslušníkům romské komunity.

Příznačným trendem byla mobilizace krajně pravicové scény prostřednictvím zneužívání protiromských nálad, které se obzvláště v roce 2011 ještě více zhoršily. Od počátku roku 2011 docházelo prakticky ve všech regionech ČR k nárůstu napětí ve vyloučených romských lokalitách a v jejich bezprostředním okolí. Mimořádná průběžná zpráva o bezpečnostních rizicích v sociálně vyloučených lokalitách²³⁵ uvádí, že příčinou tohoto jevu je zhoršující se ekonomická situace nízkopříjmových vrstev obyvatelstva, vyostřené vnímání kriminálního a asociálního jednání sociálně vyloučených a převažující etnické vnímání konfliktních situací ze strany většiny klíčových aktérů společenského dění, tj. představitelů veřejného života, samospráv, médií a aktivistů radikalizujících se společenských a politických hnutí. Ve veřejné sféře tak došlo prakticky ke sloučení pojmu sociální vyloučení s tzv. nepřizpůsobivostí a za „nepřizpůsobivé“ jsou označováni většinou Romové.

Z celkového počtu 317 177 zjištěných trestných činů spáchaných v roce 2011 na území České republiky bylo zaevidováno 238 trestných činů s extremistickým podtextem, což činí 0,08 % z celkového objemu zjištěné kriminality. Oproti roku 2010 tak došlo k mírnému poklesu z 252 evidovaných trestných činů s extremistickým podtextem, jejich podíl na celkové kriminalitě ale zůstal stejný²³⁶. Objasněno bylo 157 trestných činů, tj. 66 % (oproti 66,7 % za rok 2010), za spáchání výše uvedených trestných činů bylo stíháno 246 osob (nárůst o 15 osob oproti roku 2010). Oproti předchozím letům nedošlo k výraznějším změnám z hlediska skladby trestných činů s extremistickým podtextem ani z hlediska skladby pachatelů. I nadále mezi nimi převládají absolventi základních škol s výučním listem (37,7 %) a muži (93,7%). Pravomocně odsouzeno bylo v roce 2011 158 osob za 268 trestných činů s rasovým podtextem (nárůst o 64 osob, tj. o cca 66 %, když v předchozím roce 2010 bylo za tyto delikty odsouzeno celkem 96 osob). Podle Evidenčně statistického systému kriminality lze v roce 2011 vysledovat 69 trestných činů motivovaných nenávistí vůči Romům.²³⁷

Nevládní organizace In IUSTITIA zaznamenala v roce 2011 57 případů zločinů z nenávisti (52 ověřených). Fyzické útoky jsou podle její zprávy výlučně motivované etnickou/národnostní příslušností napadených, přičemž převažují útoky vůči Romům, osobám tmavé barvy pleti a cizincům. Příslušníci romské komunity jsou zvyklí na rasistické nadávání a šikanu na ulici, v obchodech či na úřadech a hlášení těchto incidentů nepovažují za důležité.²³⁸

Mediální pozornost vzbudilo zhoršení bezpečnostní situace na Šlukovsku koncem roku 2011, kde bylo možné vedle aktivit Dělnické strany sociální spravedlnosti zaznamenat na nenávistných demonstracích i vysokou účast široké veřejnosti. Bylo alarmující vidět otevřené

²³⁴ Podrobnější informace k romské komunitě obsahuje Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2011.

²³⁵ Mimořádná průběžná zpráva o bezpečnostních rizicích v sociálně vyloučených lokalitách, Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách, Praha 2011.

²³⁶ Zpráva o extremismu a projevech rasismu a xenofobie na území České republiky v roce 2011, Ministerstvo vnitra, str. 89.

²³⁷ Tamtéž, str. 110.

²³⁸ Zpráva o násilí z nenávisti za rok 2011, In IUSTITIA.

skandování: „Cikáni do plynu!“ ze strany běžného obyvatelstva.²³⁹ K dalším významným incidentům patří pokus o žhářský útok na dům obývaný romskou rodinou v Býchorech dne 16. července 2011. V souvislosti s tímto skutkem byli obžalováni čtyři mladíci za těžké ublížení na zdraví s rasovým podtextem, respektive za násilí proti skupině obyvatel. Případ vzbudil pozornost zejména díky podobnosti se žhářským útokem ve Vítkově v roce 2009. V návaznosti na předchozí zprávy je nutno zmínit, že za tento žhářský útok uznal v říjnu 2010 Krajský soud v Ostravě žháře vinnými z trestného činu vraždy ve stadiu pokusu a poškozování cizí věci. David Vaculík, Jaromír Lukeš a Ivo Müller byli odsouzeni na 22 let a Václav Cojocar na 20 let vězení se zvýšenou ostrahou. V březnu 2011 Vrchní soud v Olomouci nově rozhodnul tak, že I. Müllerovi uložil trest odnětí svobody v trvání dvaceti let, Nejvyšší soud dovolání čtyřech pachatelů v prosinci 2011 odmítl.

Zmocněnkyně vlády pravidelně vystupovala proti organizovaným pochodům či spontánním projevům nenávisti vůči romské komunitě v Novém Boru, Rumburku či Varndorfu a sama osobně navštívila i další postižené oblasti. Spolu se svými pracovníky ze Sekce lidských práv upozorňovala na nebezpečí šíření neověřených zpráv očerňujících Romy v mediálním prostoru a snažila se přispívat k řešení situace s místními politiky v dotčených lokalitách.

Počet trestných činů majících antisemitský podtext za rok 2011 poklesl oproti předchozímu roku o 36 %, zaevidováno bylo 18 trestných činů oproti 28 trestným činům v roce 2010.²⁴⁰ Židovská obec zaznamenala obdobný počet antisemitských incidentů jako v roce předcházejícím, metodologie počítání incidentů se ale liší od oficiálních statistik věnujících se trestným činům. V počtu incidentů ani jejich charakteru nebyl zaregistrován žádný výrazný výkyv. Celkově bylo evidováno 6 fyzických útoků na osoby a majetek s antisemitským podtextem (5 útoků na majetek a 1 útok na osobu).²⁴¹

V roce 2011 se Ústavní soud zabýval šesti pachateli, kteří byli shledáni vinnými ze spáchání trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka, čehož se měli dopustit v průběhu shromáždění Národního odporu v Brně na 1. května 2007. Ústavní soud jejich ústavní stížnost zamítnul, čímž dal najevo, že extremistické a nenávistné projevy (tzv. hate speech) za daných okolností nepožívají ústavní ochrany.²⁴²

5.3 Postavení a práva sexuálních menšin

Neexistuje statistický sběr dat trestných činů motivovaných homofobií nebo transfobií, protože nový trestní zákoník nezavádí motiv sexuální orientace v rámci skutkové podstaty trestných činů z nenávisti. Je evidována pouze příslušnost k národnosti, rase, etnické skupině, náboženství a třídě; trestné činy vůči sexuálním menšinám lze postihovat pouze z důvodu „příslušnosti k jiné skupině“. Z tohoto důvodu nelze fundovaně říci, v jaké míře k takovým trestným činům v České republice dochází a jaký je aktuální trend.

²³⁹ Dne 29. srpna 2012 přijala vláda usnesení č. 628, v němž vzala na vědomí „Evaluaci postupu orgánů veřejné správy při řešení eskalace napětí ve Šluknovském výběžku v období od června do listopadu roku 2011“ a uložila zmocněnkyni připravit za součinnosti Agentury pro sociální začleňování plán na okamžitou pomoc pro regiony zasažené nárůstem napětí a strukturálními problémy a zřídit pracovní skupinu ze zástupců příslušných resortů a Agentury.

²⁴⁰ Zpráva o extremismu a projevech rasismu a xenofobie na území České republiky v roce 2011, Ministerstvo vnitra, str. 110.

²⁴¹ Zpráva o stavu lidských práv v České republice za rok 2011, Český helsinský výbor, červen 2012, str. 64.

²⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2011, sp.zn. IV. ÚS 2011/10, <http://www.concourt.cz/soubor/5998>.

V listopadu 2011 byl schválený nový zákon o specifických zdravotních službách,²⁴³ který mimo jiné upravuje postup změny pohlaví transsexuálů. Ze strany Českého helsinského výboru byl kritizovaný pro přísnost schvalovacího procesu a předepsání nucené sterilizace při změně pohlaví.²⁴⁴

Centrum pro průzkum veřejného mínění uskutečnilo v květnu 2011 již pošesté terénní šetření na téma postojů veřejnosti k právům lidí s homosexuální orientací.²⁴⁵ V české populaci i nadále převládá názor, že otevřená deklarace homosexuality by vedla k těžkostem při soužití tohoto člověka s ostatními lidmi, procento lidí zastávajících tento názor se významně nemění – 54 % dotázaných (52% respondentů v roce 2010, 55% v roce 2009). Častěji jsou o problematickém životě otevřených gayů a leseb přesvědčeni lidé z menších měst a lidé, kteří nikoho odlišně sexuálně orientovaného neznají.

Co se týče práv sexuálních menšin, největší podporu veřejnosti má stabilně právo uzavřít registrované partnerství – u 72 % dotazovaných. K mírnému poklesu došlo u podpory práva uzavřít sňatek – 45 %. Nejnižší podporu má i nadále právo adoptovat děti, 59 % dotázaných bylo proti.

Tabulka č. 3

Homosexuální ženy a muži by měli mít právo... (časové srovnání v %)

	2005	2007	2008	2009	2010	2011
	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
uzavřít registr. partnerství	61/30	69/24	75/19	73/23	72/23	72/23
uzavřít sňatek	38/51	36/57	38/55	47/46	49/45	45/48
adoptovat děti	19/70	22/67	23/65	27/63	29/60	33/59

Pozn.: Dopočet do 100 % u jednotlivých položek v každém roce tvoří odpovědi „neví“.

(zdroj: CVVM, 2010)

Ve dnech 10. – 14. srpna 2011 proběhl v Praze „Prague Pride 2011“, festival oslavující toleranci. Vyvrcholil pochodem Prahou, který se konal vůbec poprvé v historii hlavního města a navázal na předchozí akce z jiných českých měst opakující se od roku 2008. Podle účastníků se festivalu zúčastnilo na 25 000 lidí a samotného pochodu 8 000 lidí. Festival si i prostřednictvím mnoha seminářů, kulturních vystoupení a dalších doprovodných akcí kladl za cíl upozornit na právní a faktické potíže v životě osob s menšinovou sexuální orientací. Dne 13. srpna 2011 byl v Praze uspořádán Mladými křesťanskými demokraty Pochod pro rodinu. Děkovný pozdrav zaslal účastníkům pochodu pražský arcibiskup Dominik Duka.

5.4 Postavení a práva starších osob²⁴⁶

Výrazným současným demografickým trendem je stárnutí populace, které je zapříčiněno jak nízkou porodností, tak i zvyšující se nadějí dožití. Podle demografických prognóz by naděje dožití mohla mezi lety 2006 až 2050 vzrůst o pět let, což by vedlo ke zvýšení podílu osob ve věku 80 a více let. V této věkové kategorii často dochází ke zhoršování zdravotního stavu a nutnosti poskytování určitého druhu sociálních, zdravotních, popř. jiných služeb, které lze označit jako služby asistovaného života pro starší osoby.

²⁴³ Zákon č. 373/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 o specifických zdravotních službách; účinnost nabyl 1. dubna 2012.

²⁴⁴ Zpráva o stavu lidských práv v České republice za rok 2011, Český helsinský výbor, červen 2012, str. 64.

²⁴⁵ Centrum pro výzkum veřejného mínění, Názory české veřejnosti na práva homosexuála – kveten 2011.

²⁴⁶ K věkové diskriminaci se vyjadřovala rovněž zpráva Veřejného ochránce práv, k jejím závěrům blíže v podkapitole 6.1. Antidiskriminační zákon v praxi.

V této souvislosti přijala v říjnu 2011 vláda materiál Ministerstva práce a sociálních věcí „Koncepte rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory“. Dokument informuje o stavu v oblasti informačních technologií a služeb asistovaného života pro starší osoby v ČR, o možnostech zapojení ČR do příslušných mezinárodních programů a vytváří sjednocujícího konceptu služeb asistovaného života pro starší osoby. Cílem materiálu je další rozvoj těchto služeb a lepší využití informačních a komunikačních technologií pro starší osoby.

V průběhu roku 2011 Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví dále připravovalo zákon o dlouhodobé péči. Jeho cílem by mělo být zlepšení podmínek pro kvalitnější domácí péči či vytvoření vhodné sítě sociálních a zdravotnických služeb v regionech tak, aby starší osoby mohly setrvávat doma, ve svém přirozeném prostředí.

Senioři s onemocněním demence patří mezi velmi rizikovou skupinu osob, která může trpět špatným zacházením ze strany pečujících, a to v těch situacích, kdy pečující nevládají problémové chování člověka s demencí a neumějí se s ním vyrovnat. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby rodinným příslušníkům byla zajištěna včas adekvátní podpora v péči o člověka s demencí. Vzhledem ke skutečnosti, že v ČR zatím nebyla vytvořena systematická pomoc a podpora těchto pečujících rodin, vzala vláda na vědomí doporučení Rady vlády pro seniory a stárnutí populace ve věci zpracování koncepte řešení problematiky Alzheimerovy choroby a obdobných onemocněních v ČR.²⁴⁷ Návrh koncepte bude obsahovat analýzu současné situace lidí s demencí, rodinných příslušníků, potřeby a jejich zajištění, včetně dostupnosti a kvality zdravotnických a sociálních služeb pro cílovou skupinu. Součástí koncepte by měla být i opatření směřující k systematické podpoře rodinných pečujících a péče v domácím prostředí, čímž by mimo jiné mělo docházet k prevenci špatného zacházení páchaného na seniorech ze strany rodinných pečujících v domácím prostředí. Důležitou součástí koncepte má být i podpora vzdělávání zdravotnických odborníků poskytujících služby pro osoby trpící onemocněním demence. V průběhu roku 2011 došlo k posunutí termínu zpracování koncepte na 30. listopadu 2012 v důsledku nutnosti provázání se zákonem o dlouhodobé péči.

Stejně jako v případě útoků motivovaných nenávistí z důvodu sexuální orientace, ani útoky motivované věkem nejsou považovány za útoky z nenávisti a pachatelům nehrozí vyšší trestní sazba, jak je tomu v případě trestných činů z důvodu etnické či národnostní příslušnosti, víry či politického přesvědčení oběti. Z toho důvodu také neexistuje statistický sběr dat takovýchto trestných činů umožňující sledování aktuálních trendů.

5.5 Osoby se zdravotním postižením

U zaměstnávání osob se zdravotním postižením je problémem, kdy se uchazečem o zaměstnání může stát osoba ve třetím stupni invalidity. Zákon to umožňuje za zcela mimořádných podmínek²⁴⁸, za kterých by tato osoba byla schopná výdělečné činnosti. Těmito mimořádnými podmínkami jsou přitom míněna přiměřená opatření k zajištění přístupu ve smyslu antidiskriminačního zákona²⁴⁹ a Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením²⁵⁰ jako zásadní úprava pracovních podmínek, zvláštní vybavení pracoviště, zvláštní úprava stávajících strojů, nástrojů, používání zvláštních pracovních pomůcek nebo každodenní podporu nebo pomoc na pracovišti formou předčitatelských služeb, tlumočnických služeb nebo pracovní asistence.²⁵¹ Zaměstnavatelé často takováto přiměřená opatření z důvodu

²⁴⁷ Usnesení vlády č. 711 ze dne 6. října 2010.

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

²⁴⁹ § 3 odst. 2 zákona č. 198/2009 Sb.

²⁵⁰ Čl. 9 Úmluvy publikované pod č. 10/2010 Sb.m.s.

²⁵¹ § 6 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity.

finanční náročnosti odmítají přijímat a zajistit tak osobám ve třetím stupni invalidity přístup k zaměstnání. Přitom si však neuvědomují, že podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a antidiskriminačního zákona je jejich povinností přijmout taková přiměřená opatření pro přístup osob se zdravotním postižením k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít služeb určených veřejnosti, která pro ně nepředstavují nepřiměřené zatížení, jinak se dopouštějí nepřímé diskriminace těchto osob.²⁵²

Při kontrolní činnosti v roce 2011 Státní úřad inspekce práce v rámci svých kompetencí neprokázal výraznější porušování pracovněprávních předpisů u osob se zdravotním postižením v porovnání s ostatními zaměstnanci. To ovšem neznamená, že nedochází ke zneužívání těchto občanů jako levného zdroje pracovní síly. Jde zejména o situace, kdy zaměstnancům se zdravotním postižením není vyplácena část mzdy, i když zaměstnanci převzetí celé mzdy zaměstnavateli potvrdili. Zaměstnavatelé např. zdánlivě poskytují zaměstnancům půjčky a následně jim splátky těchto půjček na základě dohody s nimi legálně srážejí ze mzdy, přestože jim žádnou půjčku neposkytlí. V několika případech má Státní úřad inspekce práce poznatky, že zaměstnavatelé přesvědčují zaměstnance se zdravotním postižením k podpisu dohod o poskytování různých nevyžádaných placených aktivit zaměstnavatelem, přičemž tím podmiňují uzavření pracovního poměru. Placení sjednaných služeb zaměstnavatel neřeší srážkou ze mzdy, ale tak, že zaměstnanec podepíše převzetí mzdy v plné výši, ve skutečnosti se mu však vyplatí mzda snížená o hodnotu poskytnutých služeb. K takovým dohodám se ovšem inspekce práce v rámci kontroly vůbec nedostane. Těmto jevům je nutno čelit intenzivnější inspekční činností a v závažných případech oznámením orgánům činným v trestním řízení. Policie České republiky i finanční úřady obdrželi několik oznámení Státního úřadu inspekce práce i Úřadu práce ČR o uvedených skutečnostech a konají další šetření.

Nerovné odměňování se podaří prokázat u občanů se zdravotním postižením jen výjimečně. Buď na uvedené pozici není jiný zaměstnanec zařazen, nebo zaměstnavatel zaměstnává výhradně občany se zdravotním postižením, kteří mají stejné nebo různé výdělky s odkazem na jejich rozdílný druh práce a zdravotní způsobilost. Inspektor tak na jedné straně nemá možnost porovnání se mzdou zdravého zaměstnance, na druhé straně není schopen posuzovat pracovní výkonnost zaměstnanců se zdravotním postižením. Případy je tak nutno posuzovat v širších souvislostech v rámci stejných nebo příbuzných oborů. Postižený zaměstnanec se také může bránit soudně. Zaměstnavatelé často využívají možnost snížit minimální mzdu vyplácenou zaměstnancům požívajícím invalidní důchod o 25-50%.²⁵³ Na jednu stranu se tak může podporovat zaměstnávání těchto osob a zohlednit, že vedle mzdy mají i další příjem, ovšem na druhou stranu mohou dostávat mzdu nezohledňující jejich osobní pracovní výkon a tím jsou de facto diskriminovány na základě zdravotního postižení.²⁵⁴

V právní úpravě dávek sociální péče pro osoby se zdravotním postižením nedošlo v roce 2011 k žádným změnám. Právní úprava dávek na úrovni pouhé vyhlášky²⁵⁵ byla předmětem kritiky z hlediska dostatečné ochrany práv osob se zdravotním postižením. Proto bylo poskytování

²⁵² Při rozhodování, zda opatření představuje nepřiměřené zatížení, je potřeba vzít v úvahu míru užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, finanční únosnost opatření pro fyzickou nebo právnickou osobu, která je má realizovat, dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření a způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.

²⁵³ § 4 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁴ Příslušné ustanovení, které toto v roce 2011 umožňovalo, je od 1. ledna 2013 zrušeno. Viz nařízení vlády č. 246/2012 Sb.

²⁵⁵ Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

dávek osobám se zdravotním postižením upraveno speciálním zákonem²⁵⁶ s účinností od 1. ledna 2012. Tento zákon sice znamenal pokrok v mnohých věcech, především v posílení ochrany práv osob, avšak přinesl i některé problémy. Příspěvek na mobilitu byl např. zrušen pro osoby se zdravotním postižením, které pobývají v zařízeních sociálních služeb (domov pro osoby se zdravotním postižením, domov pro seniory aj.). Návrh zřejmě vycházel z předpokladu, že pokud je někdo v zařízení sociálních služeb, neopouští ho, protože veškerá péče je mu poskytována v zařízení. Příspěvek na mobilitu ovšem není určen k úhradě péče a sociálních služeb, ale na zvýšené náklady na dopravu a celkové zajištění mobility osoby, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace a opakovaně se v kalendářním měsíci dopravuje nebo je dopravována.²⁵⁷ Osoby bydlící v zařízeních poskytujících sociální služby sice mají péči k dispozici v tomto zařízení, avšak ne nutně veškerou lékařskou péči, kterou mohou potřebovat stejně jako jakýkoliv jiný člověk. Stejně jako jakýkoliv jiný člověk mají právo na svobodu pohybu a na rozvíjení svého soukromého života v sociálním prostředí dle své volby, v čemž by neměly být omezovány na základě svého postižení a finančních možností. Pak jsou totiž nepřímo diskriminovány na základě svého postižení. Ve věci se Veřejný ochránce práv obrátil na Poslaneckou sněmovnu, aby umožnila změnou zákona přiznat příspěvek na mobilitu všem osobám se zdravotním postižením, které se pravidelně dopravují, bez ohledu na to, zda pobývají doma nebo v zařízení.²⁵⁸

Příspěvek na péči byl od 1. ledna 2011 v prvním stupni závislosti u dospělých osob snížen z 2 000 Kč na 800 Kč. Výše 800 Kč by měla odpovídat náročnosti péče u tohoto nejnižšího typu závislosti, neboť příspěvek v této kategorii nemá charakter přímé pomoci. Přesto tento krok vedl ke snížení příjmů osob, což je nutno vnímat i ve světle dalších kroků jako např. zvýšení regulačních poplatků za hospitalizaci apod.²⁵⁹ I když příspěvek na péči nemá sloužit ke krytí takových nákladů, z nějakých prostředků je daná osoba pokrýt musí a vzhledem k ústavnímu právu na hmotné zabezpečení při pracovní neschopnosti²⁶⁰ tak stát bude muset osobě případně pomoci jiným typem dávky. Může se tak jednat pouze o přechod osoby do jiného sociálního systému a ne o proklamované snížení nákladů státního rozpočtu. U mladistvých do 18 let byla výše příspěvku na péči v prvním stupni závislosti zachována v částce 3 000 Kč a také u vyšších stupňů závislosti zůstal příspěvek stejný.

Problém pro rodiny s dětmi se zdravotním postižením bylo zrušení rodičovského příspěvku do 7 let dětem dlouhodobě zdravotně postiženým a současné zrušení sociálního příplatku pro rodiny s těmito dětmi. Tyto dvě dávky měl nahradit příspěvek na péči v původní výši bez jakéhokoliv ekonomického dopadu na děti. To se nestalo a naopak došlo k propadu příjmů až o několik tisíc Kč. Pouze rodiny pobírající sociální příplatek si mohly pořádat o zvýšení příspěvku na péči o 2 000 Kč. V případě těchto rodin, které již vyčerpaly své možnosti dosáhnout samy zvýšení svých příjmů, by se mohlo jednat o porušení jejich práva na hmotné

²⁵⁶ Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

²⁵⁷ Viz § 6 odst. 1 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a čl. 20 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením rovněž důvodová zpráva k návrhu zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 374), str. 45n.
<http://www.psp.cz/doc/00/07/12/00071237.doc>.

²⁵⁸ Návrh je součástí zákona č. 331/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 141/2012 Sb., zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

²⁵⁹ <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/socialni-reforma-pohledem-ombudsmana/>.

²⁶⁰ Viz pozn. č. 4.

zabezpečení a rovněž na ochranu rodiny, dětí a mladistvých.²⁶¹ I zde se Veřejný ochránce práv obrátil na Poslaneckou sněmovnu, aby předložila návrh umožňující zvýšit částku příspěvku na péči pro děti do 7 let se zdravotním postižením nebo současné pobírání rodičovského příspěvku a příspěvku na péči s možností rozložit čerpání rodičovského příspěvku do 7 let věku dítěte.²⁶²

Nové zdravotnické zákony zohledňují i specifické komunikační potřeby osob se smyslovým postižením nebo s komunikačními problémy má při komunikaci se zdravotníky právo komunikovat podle svých možností a své volby. Může rovněž využít tlumočníka, kterého mu případně zajistí i státní orgán (např. Vězeňská služba). Pokud pacient potřebuje vodícího nebo asistenčního psa, může jej tento kamkoliv doprovodit s ohledem na možnosti zdravotnického zařízení.²⁶³

Právo na vzdělávání osob se zdravotním postižením není nadále zajišťováno plně uspokojivě. Integraci osob se zdravotním postižením např. výslovně přikazuje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.²⁶⁴ Zrušení možnosti odmítat žáky se speciálními vzdělávacími potřebami na základě nedostatečných podmínek a možností školy by mělo zajistit, že i děti se zdravotním postižením se budou moci vzdělávat ve své spádové škole. Do budoucna lze doporučit, aby ve školském zákoně a v prováděcích předpisech byly lépe definovány jednotlivé typy zdravotního postižení a na ně navazující metodická, didaktická a organizační podpůrná opatření.

V roce 2011 došlo k posílení procesních práv osob se zdravotním postižením. Ústavní soud zrušil úpravu v soudním řádu správním, která omezoval procesní způsobilost pouze na osoby s plnou způsobilostí k právním úkonům.²⁶⁵ Zákon tak neumožňoval zohlednit práva osob s pouze částečně omezenou způsobilostí k právním úkonům. Listina základních práv a svobod společně s mezinárodními úmluvami, především Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, přiznávají všem osobám se zdravotním postižením právo na lidskou důstojnost, na respekt k jejich právní osobnosti a na její svobodný projev právě ve formě svobodného právního jednání. Pokud jí v tom veřejná moc brání, musí to být z důvodů ochrany jiných základních práv či veřejného zájmu v podobě ústavně chráněné hodnoty. Toto omezení musí být navíc přiměřené. Pokud ovšem člověk i pouze částečně omezený ve způsobilosti k právním úkonům nemůže před soudem v soudním řízení správním nikdy samostatně jednat, ačkoliv jeho omezení s tím vůbec nesouvisí (a ani souviset nemůže), je toto omezení nepřiměřené a v rozporu s Listinou i mezinárodními úmluvami. I v soudním řízení správním se tak uplatní obecná úprava občanského soudního řádu, kdy je procesní způsobilost odvislá od konkrétního rozsahu omezení způsobilosti k právním úkonům u každého jednotlivého člověka a posuzuje se tudíž, zda je konkrétně omezen ve způsobilosti jednat v soudním řízení.²⁶⁶ Judikatura Ústavního soudu přitom toto omezení prakticky nepřipouští.

²⁶¹ Viz pozn. 4 a rovněž čl. 32 Listiny základních práv a svobod.

²⁶² Tato úprava byla přijata s účinností od 1. prosince 2012 jako zákon č. 331/2012 Sb.

²⁶³ §30 zákona o zdravotních službách.

²⁶⁴ Čl. 24 odst. 2 Úmluvy publikované pod č. 10/2010 Sb.m.s.

²⁶⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/10 ze dne 13. dubna 2011 (130/2011 Sb.)

²⁶⁶ § 20 občanského soudního řádu. Podle judikatury Ústavního soudu by ovšem částečné omezení způsobilosti k právním úkonům vztahující se k procesní způsobilosti mělo být naprosto výjimečné a rozhodně ne výlučné, neboť je významným a de facto jediným prostředkem k ochraně jejich práv. Viz především nález sp. zn. IV. ÚS 412/04 ze dne 7. prosince 2005 (N 223/39 SbNU 353).

6. Práva dětí

6.1 Systém ochrany práv dětí

Stejně jako v předchozích letech byly i v roce 2011 kompetence v oblasti ochrany práv dětí rozděleny mezi několik resortů.²⁶⁷ Jednotlivá ministerstva usilovala o dílčí cíle bez potřebného propojení, často i duplicitně a podle jiných zásad.²⁶⁸ Nedostatečná koordinace systému ochrany dětských práv byla předmětem kritiky ze strany Výboru OSN pro práva dítěte²⁶⁹, Veřejného ochránce práv²⁷⁰ i nevládních organizací²⁷¹.

Dne 31. prosince 2011 předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí vládě Národní strategii ochrany práv dětí „Právo na dětství“²⁷², jejímž cílem je stávající systém do roku 2018 reformovat. Národní strategie, na kterou budou navazovat dva akční plány, výrazně zintenzivňuje spolupráci mezi ministerstvy. Realizátorem a koordinátorem aktivit se stalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Strategie definuje základní principy ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti. Zaměřuje se především na zvyšování kvality života rodin a dětí, eliminaci diskriminace a nerovného přístupu vůči dětem, podporu všestranného rozvoje dítěte v jeho přirozeném rodinném prostředí, případně náhradním rodinném prostředí, to vše za aktivní účasti dětí a mladých lidí v rozhodovacích procesech, které se jich bezprostředně týkají.

Dalším zásadním problémem je neexistence vertikální podřízenosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí Ministerstvu práce a sociálních věcí. Praxe těchto orgánů se tedy z důvodů nesjednoceného řízení liší.²⁷³ Dosud také nebylo určeno, jakou minimální kvalitu by poskytované služby měly mít. V roce 2011 předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí vládě novelu zákona o sociálně-právní ochraně dětí²⁷⁴, ve které definovalo okruh standardů kvality sociálně-právní ochrany. Zavedlo také povinnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí postupovat podle stanoveného individuálního plánu ochrany dítěte. Jeho cílem je přijímat taková opatření, která umožní, aby dítě zůstalo nebo se co nejrychleji navrátilo do rodiny. Kromě samotné novely se Ministerstvo práce a sociálních věcí snažilo v roce 2011 sjednotit činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí také prostřednictvím pravidelných porad, metodických doporučení a stanovisek.

Přetrvávající obtíže působí také nedostatečná spolupráce orgánů sociálně-právní ochrany dětí s orgány činnými v trestním řízení, školami a školskými zařízeními, lékaři a zdravotnickými zařízeními a nevládními organizacemi. Novela zákona o sociálně-právní ochraně dítěte zavedla meziresortní spolupráci formou multidisciplinárních týmů a případových konferencí. Do řešení problémů ohrožených rodin s dětmi také více zapojila nestátní neziskové organizace.

²⁶⁷ Konkrétně Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti.

²⁶⁸ Blíže viz Ministerstvo práce a sociálních věcí: Analýza současného stavu institucionálního zajištění péče o ohrožené děti, dostupná z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/7305/Analyza.pdf>.

²⁶⁹ Viz body 12 a 13 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

²⁷⁰ Viz Zpráva Veřejného ochránce práv ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, s. 17.

²⁷¹ Např. Podklad Ligy lidských práv ke Zprávě o stavu lidských práv v České republice v roce 2011.

²⁷² Schválena usnesením vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012.

²⁷³ Viz např. Zpráva Veřejného ochránce práv ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, s. 39.

²⁷⁴ Vyhlášena jako zákon č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Většina ustanovení zákon nabývá účinnosti k 1. lednu 2013.

Již od roku 2009 probíhají na úrovni ministerstev a poradních orgánů vlády diskuze o zřízení postu ochránce práv dětí (tzv. dětský ombudsman), který by dohlížel nad zajišťováním Úmluvy o právech dítěte, prosazoval zájem dětí a zvyšoval povědomí o dětských právech. Neexistence nezávislého mechanismu kontroly dětských práv byla také kritizována ze strany Výboru OSN pro práva dítěte²⁷⁵. Děti se však mohou obracet na Veřejného ochránce práv. V roce 2011 tak bylo v oblasti práv dětí přijato 145 podnětů.²⁷⁶ Kromě toho v roce 2011 výrazně přispíval Veřejný ochránce k ochraně práv dětí v oblasti dohledu a rovného zacházení. Za zmínku stojí zejm. systematické návštěvy dětských domovů, kojeneckých ústavů, dětských psychiatrických léčeben a zařízení pro děti cizince.²⁷⁷ Veřejný ochránce práv ovšem svou činností nepokrývá všechna práva zaručovaná Úmluvou o právech dítěte a naplňování Úmluvy o právech dítěte systematicky nekontroluje. K takové činnosti nemá dostatečné finanční a personální zdroje.

Ani v roce 2011 se nepodařilo vytvořit potřebný úřad dětského ombudsmana a Česká republika tak zůstává jedním ze sedmi států EU²⁷⁸, které nemají specializovanou instituci kontroly dětských práv. Do budoucna lze navázat na materiály ze Sekce pro lidská práva, v nichž jsou navrhovány dvě možné varianty: buď zřídit samostatný úřad dětského ombudsmana, nebo rozšířit kompetence Veřejného ochránce práv a spolu s tím také jeho finanční a personální zajištění. Zmocněnkyně vlády navázala na tuto snahu a rovněž podpořila rozšíření pravomocí Veřejného ochránce práv, který se v dubnu 2012 vyslovil kladně k vykonávání funkce dětského ombudsmana. V Národní strategii ochrany práv dětí „Právo na dětství“ se počítá s vytvořením nezávislého monitorovacího mechanismu implementace Úmluvy o právech dítěte do roku 2016, jehož roli by mohl plnit právě dětský ombudsman.

6.2 Násilí na dětech

Podle oficiálních statistik Policie ČR se v roce 2011 stalo obětí kriminality 4 524 dětí ve věku 1 – 17 let. V porovnání s rokem 2010 se tento počet zvýšil o 165 dětí. Nejčastěji se děti staly obětí násilných trestných činů (1 529 případů) a mravnostních trestných činů²⁷⁹ (1 111 případů).

Dne 14. prosince 2011 schválila vláda Strategii prevence kriminality na léta 2012-2015²⁸⁰, která navazuje na předchozí strategii na léta 2008 až 2011. Cílovými skupinami, jimž bude nadále věnována zvýšená pozornost, jsou i děti a mladiství ohrožení sociálně patologickými jevy a s kriminální zkušeností. Během let 2010 – 2011 bylo také vyškoleny celkem 283 specialistů Služby kriminální policie a vyšetřování k problematice mládeže a mravnostní kriminality, což přispělo k ohleduplnější práci s dětskými svědky a oběťmi a k zefektivnění a zkvalitnění práce policistů ve speciálních výslechových místnostech pro dětské oběti a svědky závažné trestné činnosti. Budování těchto výslechových místností již od roku 2007 finančně podporuje Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra a v současné době jich v ČR funguje 30.

²⁷⁵ Viz bod 17 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

²⁷⁶ Viz statistické údaje o činnosti Veřejného ochránce práv, dostupné na: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>.

²⁷⁷ Zpráva ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, dostupná na: www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2012/2012_skolska-zarizeni.pdf.

²⁷⁸ Viz seznam členů Evropské sítě dětských ombudsmanů (European Network of Ombudspersons for Children), dostupný na: <http://crin.org/enoc/members/index.asp>.

²⁷⁹ Do mravnostní kriminality spadá i dětská pornografie, která má i v dnešní době vysokou latenci. Je však možné, že díky větší informovanosti dětí a probíhající preventivních kampaních, je takové jednání oznamováno ve větší míře než v minulosti.

²⁸⁰ Usnesení vlády č. 925 ze dne 14. prosince 2011.

V roce 2010 byl spuštěn Národní koordinační mechanismus pátrání po pohřešovaných dětech. Systém počítá se zapojením široké veřejnosti a se zajištěním potřebné psychologické podpory rodinám pohřešovaných dětí. Na projektu spolupracuje 10 médií.²⁸¹ Od svého spuštění byl mechanismus ze strany policie aktivován již v 55 případech²⁸². Zkušenosti s fungováním projektu ukazují, že systém je efektivní.

Jednou z nejrozšířenějších forem násilí v české společnosti je násilí mezi blízkými osobami. Domácí násilí na dětech může mít tři formy: syndrom zneužívaného a zanedbávaného dítěte, dítěte v roli svědka a agresivního dítěte. V dubnu 2011 schválila vláda Národní akční plán prevence domácího násilí na léta 2011-2014²⁸³, který navrhuje opatření jak v oblasti prevence, tak i represe.

Zvláštní formou syndromu zneužívaného a zanedbávaného dítěte je tzv. syndrom zavrženého rodiče, kdy je dítě proti jednomu z rodičů popouzeno tak intenzivně, že ho samo začne odmítat.²⁸⁴ Vytvoření syndromu zavrženého rodiče umožňuje nedostatek preventivní práce s rodinou a pomalý postup orgánů sociálně-právní ochrany dětí a soudů ve vymáhání styku s dítětem. Pomoci může také větší rozvoj služeb tzv. asistovaného styku.

Pohlavní zneužívání bylo nejvíce zastoupenou formou mravnostní kriminality, objevily se i případy komerčního sexuálního zneužívání dětí. Přestože se stále otevřeněji hovoří o sexualitě, stále chybí ve školní výuce sexuální výchova na takové úrovni, která by se výrazněji projevila v následném chování dětí. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy sice v roce 2010 vydalo a zveřejnilo metodický pokyn spolu s příručkou o sexuální výchově, ta však musela být na základě reakcí veřejnosti stažena. Školy přesto mohou příručku využívat. V roce 2011 byl nastartován proces revize Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, ve kterém měly být upraveny kapitoly týkající se sexuální výchovy. Revize měla být ukončena v červnu 2012, v říjnu a listopadu 2012 pořádalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy k věci veřejnou diskuzi.

V listopadu 2011 zahájila zmocněnkyně vlády pro lidská práva vládní kampaň Stop sexuálnímu násilí na dětech „Tady se nedotýkej“. Hlavním nástrojem kampaně byla brožurka KIKO a RUKA spolu s metodickými pokyny a dalšími podklady k jejímu používání dospělými při práci s dětmi. Všechny materiály byly distribuovány subjektům pracujícím s ohroženými dětmi a skrze knihovny i mezi širokou veřejnost a jsou k dispozici na webových stránkách www.tadysenedotykej.org. V rámci kampaně se konaly rovněž přípravný odborný seminář a velká národní konference. Podle dostupných dat se ukazuje, že otázka sexuálního násilí na dětech nadále zůstává problémem. Za rok 2010 bylo podle statistik Ministerstva práce a sociálních věcí evidováno 786 případů sexuálního zneužití, přičemž 633 z těchto dětí byly dívky a 153 z nich chlapci. Také bylo zjištěno 26 případů dětí použitých k dětské pornografii a bylo evidováno 12 případů dětské prostituce²⁸⁵. Profesor Petr Weiss uvádí ve výstupech ze svých studií, že „pouze 1 z 8 zneužití v případě dívek a 1 ze 7 zneužití v případě chlapců bylo oznámeno rodičům a pouze 12 % zneužití dívek bylo oznámeno policii, v případě zneužití chlapců žádné.“

²⁸¹ Česká televize, FTV Prima, Barrandov TS, Český rozhlas, Rádio Impuls, Frekvence 1, Česká tisková kancelář, zpravodajské weby TN.CZ, Týden.cz a Aktuálně.cz.

²⁸² Stav k 31. prosinci 2011.

²⁸³ Usnesení vlády č. 262 ze dne 13. dubna 2011.

²⁸⁴ Blíže k syndromu zavrženého dítěte např. Pavlát, J. - Janotová, D.: Syndrom zavrženého rodiče, in: Česká a slovenská psychiatrie 102, No. 1 (2006): 7–12, dostupné na: http://www.cspsihiatr.cz/dwnld/CSP_2006_1_7_12.pdf.

²⁸⁵ Tisková zpráva k otevření vládní kampaně Stop sexuálnímu násilí na dětech, 4. listopadu 2011, <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/tiskova-zprava-k-otevreni-vladni-kampane-stop-sexualnimu-nasili-na-detech-89067/>.

Tvorbě preventivních opatření v oblasti sexuálního zneužívání by napomohl celoplošný monitoring a sběr dat, k němuž vyzývá i Výbor OSN pro práva dítěte²⁸⁶. Přesné údaje (např. o vztahu pachatele k oběti) však v ČR nejsou shromažďovány.

Internetová kriminalita je vzhledem k vývoji komunikačních technologií na vzestupu. Stejně jako v roce 2010 byla i v roce 2011 uskutečněna celorepubliková akce za účelem rozbití sítě uživatelů – držitelů dětské pornografie. V odhalování dětské pornografie ČR spolupracuje s experty i na mezinárodní úrovni. Příkladem je operace ICARUS koordinovaná Europolem, během níž byla rozkryta síť distributorů dětské pornografie ve 22 evropských zemích. V oblasti trestněprávní jsou stále problémem nízké trestní sazby za trestné činy šíření pornografie, výrobu a jiné nakládání s dětskou pornografií, zneužití dítěte k výrobě pornografie.

6.3 Prorodinná politika

Vazba mezi rodičem a dítětem je prvořadým předpokladem zdárného vývoje dítěte. V případě narušení funkcí rodiny by mělo být prioritou pomoci rodině tak, aby mohla zůstat zachována ve své původní podobě. Snaha o ozdravení rodiny by taktéž měla pokračovat i v případě, že dítě je již v institucionální péči, neboť může zkrátit dobu pobytu dítěte v zařízení. V současné době neexistuje dostatečná preventivní a průběžná pomoc rodinám s ohroženými dětmi. Důsledkem je umisťování velkého počtu dětí do péče (zejména péče institucionální) mimo jejich domov. Z důvodů neexistence dostatečných aktivit směřujících k sanaci rodiny pak tyto děti zůstávají mimo rodinu zbytečně dlouho. Tento neuspokojivý stav je kritizován jak ze strany Veřejného ochránce práv²⁸⁷, tak ze strany Výboru OSN pro práva dítěte²⁸⁸. Alespoň částečnou změnu by měly přinést nové standardy kvality orgánů sociálně-právní ochrany dětí a plánovaný rozvoj ambulantních služeb pro ohrožené děti a rodiny. Sanaci rodin ovšem ztěžuje i neuspokojivá situace v oblasti sociálního bydlení.

Dle sjednocujícího stanoviska Nejvyššího soudu²⁸⁹, judikatury Ústavního soudu²⁹⁰ a Evropského soudu pro lidská práva²⁹¹ nemůže být nedostatečné materiální zázemí důvodem pro nařizování institucionální výchovy. V tomto smyslu byl novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí změněn zákon o rodině. Ustanovení je rovněž obsaženo v novém občanském zákoníku, který nabude účinnosti 1. ledna 2014.

Nová úprava pobírání rodičovského příspěvku umožňuje rodiči sladit pracovní a rodinný život. Rodič vždy musí zajistit řádnou péči o dítě. To může činit buď sám, nebo může dítě svěřit do péče jiné osoby. Dítě mladší 2 let může navštěvovat jesle, mateřskou školu nebo jiné zařízení pro děti předškolního věku po maximálně 46 hodin měsíčně. Dítě se zdravotním postižením může tato zařízení navštěvovat každý den na maximálně 6 hodin. Pokud o dítě pečují pouze osoby těžce či úplně závislé na péči dalších osob, může dítě navštěvovat školku také každý den na maximálně 4 hodiny. V případě potřeby může dítě rovněž navštěvovat léčebně rehabilitační zařízení nebo jesle, mateřskou školu nebo obdobné zařízení pro zdravotně postižené předškolní děti na maximálně 4 hodiny denně. U dítěte, které dovršilo 2 roky věku, není docházka do těchto zařízení omezena.

²⁸⁶ Viz bod 67 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

²⁸⁷ Viz Zpráva Veřejného ochránce práv ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy z roku 2011, s. 30 a násl.

²⁸⁸ Viz bod 45 a 46 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

²⁸⁹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 12. 2010 k rozhodování soudů ve věcech nařizování ústavní výchovy z důvodů materiálních nedostatků rodiny, zvláště pak jejich špatných bytových poměrů.

²⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 6. září 2011, sp. zn. II. ÚS 2546/10.

²⁹¹ *Wallová a Walla proti České republice*, rozsudek ze dne 26. října 2006, stížnost č. 23848/04.

6.4 Náhradní péče o děti

Koncepce náhradní péče o děti byla i v roce 2011 rozdělena mezi tři resorty. Ministerstvo práce a sociálních věcí vede agendu náhradní rodinné péče a zajišťuje finanční výplatu státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Ministerstvo zdravotnictví garantuje zdravotnickou péči poskytovanou v jeslích²⁹², kojeneckých ústavech a dětských domovech pro děti do 3 let. Pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy spadají zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy²⁹³ a střediska výchovné péče. Na základě Národní strategie ochrany práv dětí „Právo na dětství“ se koordinátorem i v této oblasti stalo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V roce 2011 postoupily dále plány na transformaci systému náhradní péče. Ústavní péče by měla nastoupit až v případě, kdy formy náhradní rodinné péče selžou. Rozvinuty by také měly být ambulantní služby pro ohrožené děti a rodiny tak, aby děti mohly v rodině zůstat. Důraz je kladen na rozvoj pěstounské péče. Základní principy a rozdělení úkolů mezi jednotlivá ministerstva jsou upraveny v Národní strategii ochrany práv dětí „Právo na dětství“.

V roce 2011 pokračovalo Ministerstvo zdravotnictví v procesu transformace kojeneckých domovů pro děti do 3 let věku v dětská centra, jejímž cílem je poskytování odborné péče ohroženým dětem a rodinám s převahou ambulantních služeb. S účinností od 1. listopadu došlo k novele zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních.²⁹⁴ Podporuje předcházení vzniku a rozvoje výchovných problémů poskytováním preventivně výchovných a poradenských služeb a předpokládá snížení počtu dětí, které by pro své výchovné problémy měly být umístěny do institucionální péče. Zavádí také ambulantní způsob výkonu ústavní výchovy²⁹⁵, což by mělo účinně napomáhat včasnějšímu a úspěšnějšímu návratu dítěte do běžného života.

Liga lidských práv upozorňuje v souvislosti s umísťováním dětí do ústavní péče na nedostatečné dodržování procesních práv dětí v soudních řízeních, zejm. na porušování práva vyjádřit svůj názor, které jim garantuje čl. 12 Úmluvy o právech dítěte. Porušování práva dítěte být slyšeno v řízení, které se ho týká, potvrzuje i Veřejný ochránce práv.²⁹⁶ Rozhodování soudů ve věcech nezletilých kromě toho dlouhodobě trpí průtahy. Situaci má řešit novela občanského soudního řádu²⁹⁷, kterou vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti. Zavedla institut důvěrníka - osoby dítěti blízké, která bude na žádost dítěte přítomna u jeho výslechu a pomůže mu vyjádřit svůj názor. Došlo rovněž ke zkrácení lhůty pro rozhodnutí soudu o odvolání proti předběžnému opatření týkajícímu se nezletilých dětí, ke které se v roce 2011 negativně vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku *Prodělalová proti České republice*²⁹⁸.

²⁹² Jesle od 1. dubna 2012 nepatří mezi zdravotnická zařízení.

²⁹³ Zařízení pro výkon ústavní a ochranné péče se člení na diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy.

²⁹⁴ Zákon č. 333/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁹⁵ Dítě může být dočasně umístěno zpět do své rodiny, kam za ním docházejí pracovníci zařízení a pracují jak s dítětem, tak s jeho rodinou.

²⁹⁶ Zpráva ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, dostupná na: www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2012/2012_skolska-zarizeni.pdf, s. 56.

²⁹⁷ Vyhlášena dne 27. listopadu 2012 jako zákon č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 2013.

²⁹⁸ *Prodělalová proti České republice*, rozsudek ze dne 20. prosince 2011, stížnost č. 40094/08.

Dosud nebyla jednotně upravena kritéria poskytovaných služeb v zařízeních ústavní a ochranné výchovy a kvalita služeb je tedy různorodá.²⁹⁹ Nespokojenost s touto situací vyjádřil také Výbor OSN pro práva dítěte.³⁰⁰ Novela zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy k vydání takových standardů zmocnila Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí pak zpřesnila podmínky činnosti zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

Problematická je situace, kdy dítě po dosažení zletilosti opustí školské zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Tato skupina dětí³⁰¹ je výrazně ohrožena bezdomovectvím a nezaměstnaností. Více než polovina dětí páchá po odchodu ze zařízení trestnou činnost, většina z nich se přitom k takovému jednání uchyluje poprvé v jejich životě.³⁰² Je nezbytné připravit opatření směřem k vytvoření komplexní sítě sociálních služeb, které by pomohly lepšímu začlenění bývalých klientů institucionální péče do normálního života. Jako příklad dobré praxe může posloužit projekt Život nanečisto neziskové organizace Múzy dětem o.s. zajišťující cyklus zážitkových kurzů simulující dětem důležité životní situace jejich budoucího samostatného života.³⁰³

6.5 Spory o výchovu a výživu dětí, právo dítěte na styk s oběma rodiči

Přestože bylo v roce 2011 rozvedeno o 2 700 manželství méně než v roce předešlém, úhrnná rozvodovost zůstala stále velmi vysoká – 46,7 %.³⁰⁴ Více než polovina rozvedených manželů byla přitom v době rozvodu rodiči nezletilých dětí.³⁰⁵ Rozchody rodičů nezřídka doprovázejí spory, do kterých mohou být zataženy i děti. V roce 2011 vláda předložila Parlamentu ČR zákon o mediaci v netrestních věcech, jehož cílem je řešit konflikty bez dlouhých čekacích lhůt jako u soudu a snížit psychickou zátěž stran sporu.³⁰⁶ Toto opatření však bez dalšího situaci nevyřeší, neboť v případě vyhroceného sporu nelze očekávat, že se strany dohodnou na mediaci. V tomto směru by bylo vhodné inspirovat se koordinovanou interdisciplinární spoluprací známou jako Cochemská praxe, jež funguje téměř 20 let v Německu. Základem je vytvořit ze stávajících institucí a odborníků (soud, advokáti stran, orgán sociálně-právní ochrany dětí, poradenská centra atd.) ucelený systém, který pomůže rodičům obnovit komunikaci a dospět k takovému řešení situace, jež bude v nejlepším zájmu dítěte.

Bez ohledu na rozvod rodičů má dítě podle čl. 9 Úmluvy o právech dítěte právo na styk s oběma rodiči. V praxi však často dochází k situaci, kdy pečující rodič druhému rodiči ve styku s dítětem brání. V roce 2011 odsoudil Evropský soud pro lidská práva v případě *Bergmann proti České republice*³⁰⁷ nedostatečnou aktivitu českých orgánů k prosazení styku dítěte s otcem, které nakonec vedly k jejich úplnému odcizení. Situaci by měly zlepšit plánované standardy kvality činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a zkrácení lhůty pro rozhodnutí o odvolání proti předběžnému opatření týkajícímu se nezletilých dětí. Častou překážkou efektivního postupu ve věci jsou však také nedostatečné personální kapacity a

²⁹⁹ Viz Zpráva ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, s. 74 a násl.

³⁰⁰ Bod 45 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

³⁰¹ Do zletilosti zůstává v zařízeních přes 60 % dětí. Viz Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra: Hodnocení systému péče o ohrožené děti, dostupné na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2007/prevence/mladez1016/hodnoceni_systemu3.pdf, s. 9-10.

³⁰² Viz Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra: Hodnocení systému péče o ohrožené děti, dostupné na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2007/prevence/mladez1016/hodnoceni_systemu3.pdf, s. 5.

³⁰³ Blíže Život nanečisto, dostupné na: <http://www.zivotnanecesto.cz>.

³⁰⁴ Viz Statistický úřad: Rozvodovost, dostupné na: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rozvodovost>.

³⁰⁵ Tamtéž.

³⁰⁶ Dne 13. června 2012 byl zákon vyhlášen pod č. 202/2012 Sb., účinnosti nabyl 1. září 2012.

³⁰⁷ *Bergmann proti České republice*, rozsudek ze dne 27. října 2011, stížnost č. 8857/08.

odborné vzdělávání jak orgánů sociálně-právní ochrany dětí, tak soudů. Nesprávné či příliš pomalé kroky ve věci přitom mohou přispět k odcizení mezi dítětem a rodičem.

V případě značných konfliktů mezi rodiči se může ukázat potřeba umístit dítě do tzv. neutrálního prostředí. V České republice však neexistuje síť služeb zaměřená na tyto případy. Některé soudy tak posílají děti do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a zařízení ústavní výchovy. Dříve dokonce z důvodů konfliktů mezi rodiči a odmítavému postoji dítěte k jednomu z nich docházelo i k umístění nezletilého do péče psychiatrické léčebny na základě předběžného opatření, což Ústavní soud označil v červenci 2011 za protiústavní.³⁰⁸

Zvláštním případem nepřiměřeného zásahu do práva dítěte na styk s oběma rodiči je únos dítěte jedním z rodičů do zahraničí. Vítaným je proto nálezn Ústavního soudu z března 2011³⁰⁹ týkající se preventivního opatření k zabránění takového únosu. Ústavní soud neshledal protiústavním soudní zákaz, aby rodič vycestoval s dítětem do zahraničí po dobu probíhajícího řízení o úpravě poměrů k dítěti s ohledem na legitimnost účelu opatření.

Pokud již k mezinárodnímu únosu došlo a situaci není možné vyřešit smírnou cestou, soud věc na žádost velmi rychle (maximálně do 6 týdnů) rozhodne v tzv. návratovém řízení. Oddělení od jednoho z rodičů totiž může mít za následek traumatizaci dítěte a nenapravitelné narušení vztahu mezi dítětem a tímto rodičem. V roce 2011 evidoval Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí 19 žádostí o navrácení celkem 27 dětí do České republiky. Ze všech případů bylo zatím rozhodnuto v 9 věcech. Délka řízení byla vždy delší než stanovených 6 týdnů³¹⁰, což odporuje mj. Haagské úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí³¹¹ a unijnímu nařízení Brusel II bis³¹². Již v roce 2010 přitom upozornil Evropský soud pro lidská práva na nepřiměřenou délku návratového řízení ve věci *Macready proti České republice*³¹³. Situaci je nezbytně nutné řešit lepším personálním zabezpečením Městského soudu v Brně, který je jediným soudem příslušným tuto agendu řešit.

Nadále přetrvává stav, kdy soudy nestanoví rodiči, jenž nežije ve společné domácnosti, vyživovací povinnost z důvodu nepatrných příjmů. Důsledkem této praxe se osamělí rodiče pečující o děti mohou dostat do tíživé finanční situace, jež může vést až k ohrožení práva dítěte na nezbytnou životní úroveň podle čl. 27 Úmluvy o právech dítěte. Za inspiraci může posloužit slovenská právní úprava³¹⁴, která stanoví povinnému rodiči minimální vyživovací povinnost ve výši 30 % životního minima bez ohledu na jeho schopnosti, možnosti a majetkové poměry.

Schopnost hradit výživné by však neměla být spojena s rodičovskou zodpovědností. Pozitivní je proto rozsudek Nejvyššího soudu z června 2011³¹⁵. Soud judikoval, že není možné zbavit rodičovské zodpovědnosti takového rodiče, který dlouhodobě neplní vyživovací povinnost, za předpokladu, že je mezi ním a dítětem zachována citová vazba. Na základě rozsudku se změnila praxe orgánů sociálně-právní ochrany dětí, které již nyní v těchto případech návrhy na zbavení rodičovské zodpovědnosti nepodávají.

³⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13. července 2011, sp. zn. III. ÚS 3363/10.

³⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. března 2011, sp. zn. II. ÚS 2471/10.

³¹⁰ Podle informací Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí bývá ve lhůtě 6 týdnů nařízeno teprve první ústní jednání a jen zřídka soud již na tomto jednání rozhodne.

³¹¹ Publikovaná pod č. 34/1998 Sb.

³¹² Nařízení Rady č. 2201/2003/ES, o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení č. 1347/2000/ES, ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ *Macready proti České republice*, rozsudek ze dne 22. dubna 2010, stížnosti č. 4824/06 a 15512/08.

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

³¹⁵ Sp. zn. 21 Cdo 3909/2010.

6.6 Přístup k předškolnímu vzdělání

Dlouhodobým problémem zůstává nedostatek počtu míst v mateřských školách. V roce 2011 byla schválena novela školského zákona³¹⁶, která umožňuje zvýšit počet míst tím, že umožňuje soukromým zřizovatelům či zaměstnavatelům zřídit tzv. firemní školku. Tato mateřská škola má povahu zaměstnaneckého benefitu. Novela dále zavádí možnost přijmout do mateřské školy druhé dítě pro případ, že se první dítě v mateřské škole pravidelně vzdělává kratší dobu, než jaký je její provoz. Tato opatření však nejsou dostatečná. Možným řešením je apelovat na obce, aby zřizovaly školy multifunkčního charakteru, které budou nyní sloužit předškolnímu vzdělávání a v dalších letech, až silné ročníky přejdou do základní školy, jinému účelu (družině či prvnímu stupni).

6.7 Poskytování zdravotních služeb

V listopadu 2011 byl přijat zákon o zdravotních službách³¹⁷, který vstoupil v účinnost dne 1. dubna 2012. Nový zákon mj. vymezil postup při poskytování zdravotních služeb nezletilým pacientům. Již při přijímání zákona bylo upozorněno na několik obtíží v souvislosti s poskytováním souhlasu rodičů i nezletilého pacienta.

V případě poskytování zdravotních služeb, které mohou podstatným způsobem negativně ovlivnit další zdravotní stav pacienta nebo kvalitu jeho život, se vyžaduje souhlas obou rodičů. Pro zdravotnická zařízení je však problematické získávat souhlas např. v případě, kdy jsou vztahy mezi rodiči komplikované. Zákon dále neupravil, jak by měla zdravotnická zařízení postupovat, pokud se mezi sebou rodiče neshodnou. Nejasná je rovněž interpretace pojmu „zdravotní služby, které mohou podstatným způsobem negativně ovlivnit další zdravotní stav pacienta nebo kvalitu jeho život“.

V průběhu roku 2012 byly vypracovány dva návrhy novel zákona o zdravotních službách. První z nich byl dne 25. září 2012 zamítnut v Poslanecké sněmovně³¹⁸, druhý byl koncem roku 2012 schválen Poslaneckou sněmovnou a postoupen Senátu³¹⁹.

³¹⁶ Zákon č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁷ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁸ Jednalo se o senátní návrh, který Poslanecká sněmovna projednávala jako sněmovní tisk 720/0.

³¹⁹ Návrh byl předložen skupinou poslanců a je projednáván jako sněmovní tisk 700/0.

7. Cizinci

7.1 Situace v oblasti migrace

Ve srovnání s předchozím rokem došlo k nepatrnému nárůstu počtu cizinců s povoleným pobytem na území České republiky.³²⁰ Mírně se také zvýšil počet cizinců zjištěných při nelegální migraci.³²¹ Novým trendem byla migrace občanů Afghánistánu.³²²

K 1. lednu 2011 byla novelou zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu³²³ dokončena transformace služby cizinecké policie. Místo oblastních ředitelství cizinecké policie vznikl na každém krajském ředitelství policie odbor cizinecké policie. Povolování všech typů pobytů delších 90 dnů bylo převedeno z policie na civilní správní orgán – Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“). OAMP zřídil nová pracoviště v jednotlivých regionech, přičemž byly posíleny regiony s největším počtem cizinců. V souvislosti s převodem agendy na OAMP však začalo docházet k průtahům v pobytových řízeních. Lhůty jsou na některých místech překračovány i o mnoho měsíců,³²⁴ což by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dosud nedošlo ke zlepšení situace. Veřejný ochránce práv naopak upozornil, že téměř každé řízení u OAMP je průtahové.³²⁵

Dlouhodobým problémem v oblasti migrace je nízká informovanost cizinců o zákonem stanovených právech a povinnostech, která vede ke zvýšení jejich závislosti na zprostředkovatelích.³²⁶ OAMP v roce 2011 posílil informační aktivity jak směrem k cizincům, tak i široké veřejnosti. Kromě jednorázových akcí (zejm. vydávání informačních publikací a letáků) a fungování informační telefonní linky (974 832 421 a 974 832 418), byla zřízena emailová adresa (pobyty@mvr.cz), prostřednictvím níž jsou zodpovídaný dotazy v češtině a angličtině ohledně podmínek vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo vnitra také aktualizovalo a distribuovalo „Informační publikaci pro cizince“ v šesti jazykových mutacích a spravovalo webové stránky o integraci cizinců www.cizinci.cz. Byl spuštěn nový portál www.imigracniportal.cz, který cizincům zprostředkovává nejnovější informace o pobytové agendě v češtině, angličtině a částečně i v ruštině. Ve spolupráci s nevládními organizacemi je realizován projekt asistence dlouhodobě pobývajícím cizincům na pracovištích OAMP. V neposlední řadě také k informovanosti přispívají regionální Centra

³²⁰ K 31. prosinci 2011 bylo v České republice evidováno 436 389 cizinců s povoleným pobytem, tedy o 2,6 % více než v roce 2010, z toho 54,7 % cizinců s pobytem přechodným a 45,3 % cizinců s pobytem trvalým. Největší skupiny cizinců s povoleným pobytem představují stejně jako v předchozím roce státní příslušníci Ukrajiny, Slovenska, Vietnamu, Ruska a Polska; obyvatelé EU a EHS tvořili třetinu z celkového počtu cizinců.

³²¹ V roce 2011 bylo při nelegální migraci odhaleno 3 360 osob, tedy o 12,4 % více než v roce 2010. 97,6 % bylo zjištěno při nelegálním pobytu, zbytek při přechodu vnější schengenské hranice České republiky. Jednalo se především o občany Ukrajiny, kteří tvořili více než třetinu celkového počtu, občany Ruska a Vietnamu.

³²² Za rok 2011 bylo zjištěno 46 občanů Afghánistánu. Pro většinu z nich byla Česká republika tranzitní zemí.

³²³ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³²⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 62.

³²⁵ Viz Veřejný ochránce práv: Nedodržování lhůt v řízeních o pobytu cizinců může být pro stát nákladné, dostupné na: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>.

³²⁶ Viz Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců na území České republiky a návrh dalšího postupu v roce 2011, s. 12.

pro integraci občanů třetích zemí.³²⁷ Centra jsou zčásti financována z prostředků Evropského integračního fondu, jenž byl zřízen na období 2009-2013.³²⁸ Také na lokální úrovni byla v roce 2011 posilována informovanost a orientace cizinců i veřejnosti, zejména prostřednictvím emergentních projektů. Jedná se o komplexní integrační projekty obcí financované Ministerstvem vnitra, jež jsou zaměřené na začlenění cizinců a bezkonfliktní soužití ve vztazích mezi cizinci a majoritou.

Registrace cizinců za účelem podání žádosti o dlouhodobá víza a žádosti o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu probíhá prostřednictvím internetového systému Ministerstva zahraničních věcí VISAPPOINT. Veřejný ochránce práv v roce 2011 upozornil na problémy spojené s jeho fungováním.³²⁹ Nadále přetrvává velmi omezená možnost zaregistrovat se v některých zemích k podání žádosti o vybrané druhy pobytů a požadavek registrovat se v systému k podání žádosti o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, který však nemá oporu v zákoně³³⁰.

7.2 Výdělečná činnost cizinců

K 31. prosinci 2011 bylo v ČR evidováno 217 862 legálně pracujících cizinců, většina z nich byla zaměstnána na základě tzv. informační karty³³¹. Oproti předchozímu roku se o čtvrtinu snížil počet povolení k zaměstnání. Ke konci roku 2011 jich bylo evidováno 36 640, nově vydáno nebo prodlouženo bylo 19 885 povolení k zaměstnání, přičemž úspěšnost žadatelů byla vysoká (93 % případů). Klesl počet pracovníků z tzv. třetích států, a to i v migračně rizikových skupinách, jako jsou např. agenturní pracovníci. Počet zaměstnaných občanů EU/EHP a Švýcarska se naopak zvýšil o více než 10 000.

V lednu 2011 vláda schválila nový systém ekonomické migrace do České republiky³³², jenž se vztahuje na občany z tzv. třetích zemí. Nový systém by měl přispět ke zjednodušení a zprůhlednění celého procesu migrace a předpokládá také zvýšení odpovědnosti zaměstnavatelů i samotných cizinců. Systém zavádí prvky, které by měly snížit riziko zneužití cizinců (např. povinnost předložit písemnou pracovní smlouvu). V neposlední řadě klade větší důraz na zajištění předodjezdového informačního minima a adaptačně-integračních kurzů. Principy nového systému se promítnou do chystaného zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.

S účinností od 1. ledna 2011 byly v reakci na změnu unijního práva³³³ novelou zákona o pobytu cizinců³³⁴ zavedeny tzv. modré karty. Jedná se o povolení k dlouhodobému pobytu

³²⁷ Stejně jako v roce 2010 působí na území ČR v deseti krajích (Jihočeském, Jihomoravském, Karlovarském, Libereckém, Moravskoslezském, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském, Ústeckém a Zlínském), postupně budou zřízena ve všech krajích. Cílem Center je zajistit v provázanosti s kraji poradenství pro cizince, kurzy češtiny a sociokulturní orientace a další preventivní činnost, monitoring situace a postavení cizinců a podporu rozvoje občanské společnosti; dále vybudovat regionální poradní platformy pro integraci cizinců.

³²⁸ Rozhodnutí Rady 2007/435/ES ze dne 25. června 2007 o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

³²⁹ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 60-61.

³³⁰ § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje oprávnění zastupitelského úřadu stanovit povinnost sjednat si termín podání žádosti, se týká pouze žádostí o dlouhodobá víza, jak vyplývá i z bodu 334 důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců (zákon č. 427/2010 Sb.).

³³¹ Informační karta se vydává cizincům, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání, ale jejich zaměstnavatel má informační povinnost k Úřadu práce ČR.

³³² Usnesení vlády č. 48 ze dne 19. ledna 2011 o opatřeních řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů.

³³³ Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

za účelem výkonu zaměstnání na pracovní pozici vyžadující vysokou kvalifikaci³³⁵. Modrou kartu vydává Ministerstvo vnitra, její maximální doba platnosti jsou 2 roky a lze ji opakovaně prodloužit. Povinnou náležitostí žádosti o modrou kartu je předložení pracovní smlouvy mezi zaměstnavatelem a cizincem, přičemž zaměstnavatel musí zaručit zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu a hrubou měsíční nebo roční mzdu alespoň ve výši 1,5 násobku průměrné hrubé roční mzdy. Modrou kartu lze vydat pouze na volné pracovní místo zařazené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty Ministerstva práce a sociálních věcí. Do této evidence nebude zařazeno volné pracovní místo u zaměstnavatele, kterému byla v období posledních 12 měsíců před podáním žádosti o modrou kartu pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce, což napomůže potírání nelegálního zaměstnávání. Držitele modré karty nelze dočasně přidělovat agenturami práce k výkonu práce u uživatele. Ke konci roku 2011 byli v České republice zaměstnání pouze 4 držitelé modrých karet, což svědčí o nedostatečném využívání tohoto institutu. To je i případ tzv. zelených karet³³⁶, jichž bylo na konci roku 2011 vydáno jen 148.

Před ekonomickou krizí bylo rozšířeno zejména tzv. agenturní zaměstnávání.³³⁷ V současné době je to především výkon práce mimo pracovní poměr³³⁸, což vystavuje zahraniční pracovníky možnému zneužívání ze strany neseřídných zaměstnavatelů. Novelami zákona o zaměstnanosti³³⁹ byla zavedena povinnost zaměstnavatele oznámit a projednat s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce ČR záměr zaměstnávat cizince s uvedením počtu cizinců, druhu práce a předpokládané doby výkonu práce. Byly rovněž zpřísněny podmínky fungování agentur práce zavedením povinného pojištění agentury práce i uživatele proti úpadku ve výši zajišťující výplatu mzdy do výše trojnásobku průměrného měsíčního výdělku všech dočasně přidělených zaměstnanců. Agentura práce má povinnost doložit tuto skutečnost Úřadu práce ČR. Pokud ji nesplní, je možné odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání. K tomu dojde také v případech, kdy agentura práce poruší povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, které se přímo netýkají zprostředkování zaměstnání. Byly také zpřísněny podmínky změny odpovědného zástupce agentury práce.

Státní úřad inspekce práce přijal v roce 2011 od cizích státních příslušníků celkem 139 podnětů k provedení kontroly. Podněty většinou poukazyvaly na nevyplacení mzdy, náhrad mzdy či nevyčerpané dovolené při skončení pracovního poměru, na neoprávněné srážky ze mzdy, nevedení evidence odpracované pracovní doby, nevystavení potvrzení o zaměstnání a nesepsání pracovní smlouvy. Nejvíce podnětů podávali občané Slovenské republiky, Ukrajiny a Polska. V roce 2011 byla také vyhlášena mimořádná akce zaměřená na agentury

³³⁴ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³³⁵ Vysokou kvalifikací se podle § 42i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, rozumí vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, pokud studium trvalo alespoň 3 roky.

³³⁶ Zelená karta je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ČR ve zvláštních případech pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál, pracovníky na pracovních pozicích minimálně s požadavkem vyučen a pro ostatní pracovníky.

³³⁷ Cizince zaměstnává agentura práce, dočasně jej přiděluje k výkonu práce k jinému zaměstnavateli.

³³⁸ Viz Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců na území České republiky a návrh dalšího postupu v roce 2011, s. 15.

³³⁹ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

práce. Z celkového počtu 612 provedených kontrol bylo v 37 % případů zjištěno porušení pracovněprávních předpisů. S účinností od 1. ledna 2012 se rozšířila kompetence Státního úřadu inspekce práce o oblast zaměstnanosti³⁴⁰, čímž by se měla zvýšit efektivnost prováděných kontrol.

Aby byl zajištěn přístup cizinců nehovořících česky ke státním orgánům ČR, byl prostřednictvím veřejné zakázky Ministerstva práce a sociálních věcí realizován projekt neziskové organizace Meta o.s. „Sociální tlumočení ve styku s cizinci“. V rámci projektu bylo vyškoleny celkem 13 tlumočnicků z vietnamské, mongolské a ruské komunity a vytvořena metodika sociálního tlumočení, která je spolu s kontakty na vysokoškolské tlumočnický k dispozici na www.cizinci.cz. Tyto stránky spolu s dalšími internetovými stránkami www.mpsv.cz, portal.mpsv.cz a portálem EURES (www.eures.cz) zajišťují informovanost cizinců o životních a pracovních podmínkách v České republice.

Přestože i v roce 2011 docházelo k případům pracovního vykořisťování³⁴¹, nadále přetrvávaly problémy spojené s jejich vyšetřováním a postihem pachatelů. To byl i případ medializované kauzy „Stromkaři“, který se týkal početné skupiny cizinců především z Rumunska a Slovenska vykonávající manuální práce v lese. Přestože bylo první trestní oznámení ve věci podáno již v srpnu 2010, dosud nebylo proti pachatelům zahájeno trestní stíhání.³⁴² Na začátku roku 2011 vláda vzala na vědomí analýzu dosavadního stavu uplatňování institutů správního a trestního práva v souvislosti s touto problematikou spolu s návrhy opatření k posílení kontrolních a sankčních mechanismů.³⁴³ V říjnu 2011 byl přijat zákon o trestní odpovědnosti právnických osob³⁴⁴, který umožňuje od 1. ledna 2012 postihovat i případy obchodování s lidmi či nelegální migrace organizované právnickou osobou. Na konci roku byla také v zákoně o zaměstnanosti³⁴⁵ doplněna definice nelegální práce a zavedeny nové skutkové podstaty přestupku a správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce a nevedení evidence, za něž je možné uložit právnické osobě či podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 10 000 000 Kč, nejméně však 250 000 Kč. Za zaplacení pokuty stejně jako dlužné odměny ručí subdodavatel nelegálních pracovníků. Nadále však bude třeba situaci sledovat.

7.3 Integrace cizinců ve společnosti

V únoru 2011 přijala vláda Aktualizovanou Koncepti integrace cizinců na území České republiky a návrh dalšího postupu v roce 2011³⁴⁶, která upravuje integrační politiku České republiky. Cílová skupina byla oproti roku 2010 rozšířena o cizince ze třetích zemí krátkodobě pobývajících na území České republiky a výjimečně i o občany jiných členských států Evropské unie.

Prioritní oblasti realizace koncepce zůstaly stejné: znalost českého jazyka, ekonomická soběstačnost, orientace ve společnosti a vztahy mezi komunitami. Priority mají být prováděny

³⁴⁰ Především se jedná o kontrolu nelegálního zaměstnávání, rovného zacházení a zákazu diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání, a kontrolu cizinců.

³⁴¹ Pracovním vykořisťováním se rozumí trestná činnost páchaná proti zahraničním pracovníkům, která přímo souvisí s výkonem jejich povolání.

³⁴² Blíže viz Iniciativa za pracovní práva migrantů a migrantek: Pokračování kauzy „Stromkaři“, dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2319175>.

³⁴³ Příloha č. 2 usnesení vlády č. 48 ze dne 19. ledna 2011 o opatřeních řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů.

³⁴⁴ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

³⁴⁵ Zákon č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zákon implementuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES, ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³⁴⁶ Schválena usnesením č. 99 ze dne 9. února 2011.

různými opatřeními, např. podporou výuky základů češtiny, vytvořením metodiky terénní práce v prostředí cizinců, vytvořením pilotního běhu adaptačně-integračních kurzů pro nově příchozí cizince či podporou navazování formálních i neformálních kulturních, sportovních a společenských aktivit cizinců a majority. V neposlední řadě koncepce zavádí také opatření zaměřená na informovanost a prohlubování odborných znalostí cizinců a přístup ke zdravotní péči.

7.3.1 Zdravotní pojištění dlouhodobě pobývajících cizinců z třetích zemí

Někteří dlouhodobě pobývající cizinci ze třetích zemí (živnostníci či osoby samostatně výdělečně činné či studenti, kteří studují v ČR na své náklady) a jejich rodinní příslušníci nemají nárok na veřejné zdravotní pojištění. Tito cizinci tak jsou odkázáni na komerční pojišťovny, které však nejsou ochotné pojistit některé z nich např. s ohledem na věk či zdravotní stav. Přes finanční nákladnost komerčního pojištění je navíc omezen rozsah poskytovaného pojištění a někteří lékaři kvůli nutnosti zajištění smluvního vztahu s pojišťovnou odmítají tyto pacienty registrovat. Na tento problém poukázal mj. i Veřejný ochránce práv³⁴⁷.

Podle Aktualizované Koncepce integrace cizinců na území České republiky a návrhu dalšího postupu v roce 2011 mělo dojít k začlenění cizinců do veřejného zdravotního systému novelou zákona o veřejném zdravotním pojištění³⁴⁸. V rámci připomínkového řízení však byl tento bod vyřazen.³⁴⁹

7.3.2 Účast na veřejném a politickém životě

Podpora účasti cizinců na veřejném a politickém životě je dlouhodobě součástí vládní politiky integrace cizinců ve společnosti³⁵⁰ a jako taková je i obsažena v Aktualizované Koncepci integrace cizinců na území České republiky. Problémy však činí její realizace, k níž materiál nestanoví žádná konkrétní opatření. Studie Migrant Policy Integration Index III³⁵¹ z roku 2011 přitom vyhodnotila Českou republiku z hlediska účasti cizinců na veřejném životě jako druhou nejhorší ze všech 31 srovnávaných zemí Evropy a severní Ameriky.³⁵²

Cizinci s trvalým pobytem mohou ve volbách do obecních zastupitelstev volit za podmínky, že jim toto právo přiznává mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.³⁵³ V současnosti se jedná jen o Smlouvu o přistoupení ČR k EU³⁵⁴, která se dotýká pouze občanů jiných členských zemí EU. Trvale pobývající cizinci ze třetích zemí tedy v obecních

³⁴⁷ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv z roku 2011, s. 15.

³⁴⁸ Zákon 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

³⁴⁹ Je zpracovávána zcela nová právní úprava v oblasti vstupu a pobytu cizinců na základě věcného záměru, který byl schválen usnesením vlády č. 121 ze dne 29. února 2012. Dle bodu II tohoto usnesení bylo ministru zdravotnictví uloženo „vymezit kategorie cizinců, na které se bude vztahovat systém veřejného zdravotního pojištění“. Nově má být okruh cizinců s přístupem do veřejného zdravotního systému upraven v zákoně o veřejném zdravotním pojištění. Na začátku roku 2013 má být také předložen návrh nové právní úpravy povinného komerčního zdravotního pojištění.

³⁵⁰ Viz např. Koncepce integrace cizinců na území České republiky schválená usnesením č. 1266 ze dne 11. prosince 2000.

³⁵¹ Studie je součástí projektu Outcomes for Policy Change spolufinancovaného Evropským fondem pro integraci státních příslušníků ze třetích zemí a hodnotí integrační politiky ve vybraných zemích.

³⁵² Huddleston, T. a kol.: Migrant Policy Integration Index III, dostupné na: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/ceska_republika_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_byczechrepublic_cz.pdf, s. 23.

³⁵³ § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁴ Publikována pod č. 44/2004 Sb.

volbách volit nemohou. Situaci by napomohla ratifikace Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni. Česká republika tuto mezinárodní smlouvu podepsala již 7. června 2000, k její ratifikaci dosud nedošlo.

Právo být volen zůstává rovněž vyhrazeno občanům České republiky s výjimkou obecních voleb, kde mohou být voleni i občané jiného státu EU. Ani právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích není trvale pobývajícím cizincům dosud přiznáno³⁵⁵, což představuje zásadní překážku i pro občany jiného státu EU, kteří by chtěli být voleni do obecních zastupitelstev. Ti se navíc v případě zvolení do obecního zastupitelstva nemohou stát ani starostou a místostarostou³⁵⁶ ani členem rady hlavního města Prahy³⁵⁷, což mj. značně snižuje pravděpodobnost jejich zařazení na kandidátní listinu.

Dosud byl také problematický výkon práva sdružovat se dle zákona o sdružování občanů³⁵⁸, protože k založení sdružení je třeba 3 občanů. Změnu přináší nový občanský zákoník, podle nějž mohou být zakladateli tzv. spolků jakékoliv 3 osoby vedené společným zájmem.³⁵⁹

7.3.3 Vzdělávání dětí - cizinců

V roce 2011 se bezplatná výuka češtiny v rámci základního vzdělávání vztahovala pouze na žáky ze zemí EU, na což poukazoval i Výbor OSN pro práva dítěte. V závěru roku nastala v této oblasti pozitivní změna. Novela školského zákona³⁶⁰ rozšířila právo na bezplatnou výuku českého jazyka na všechny žáky-cizince.

Od května 2011, kdy byla novelizována vyhláška o vzdělávání dětí³⁶¹, se vzdělávání žáků znevýhodněných nedostatečnou znalostí češtiny uskutečňuje za využití vyrovnávacích opatření. Jedná se např. o poskytování individuální podpory, využívání individuálního vzdělávacího plánu a služby asistenta pedagoga, na jejichž platy mohou základní školy žádat prostředky z rozvojového programu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

7.4 Udílení mezinárodní ochrany

V roce 2011 bylo evidováno 756 žádostí o udělení mezinárodní ochrany³⁶², což znamená další pokles oproti předchozímu roku. Nejčastěji žádali o mezinárodní ochranu v ČR občané Ukrajiny (20 %), Běloruska (9 %) následovaní občany Ruska, Vietnamu a Mongolska (6 %). Bylo rovněž podáno 176 žádostí o prodloužení dříve udělené doplňkové mezinárodní ochrany. Mezi nimi převažovaly žádosti občanů Iráku, Uzbekistánu, Kyrgyzstánu, Běloruska, Kuby a žádosti osob bez státní příslušnosti, nejčastěji Kurdů ze Sýrie.

Za rok 2011 vydalo Ministerstvo vnitra celkem 1030 rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, úspěšnost žadatelů byla 37 %. Ve 113 případech byla udělena mezinárodní ochrana formou azylu (11 % rozhodnutí). Jednalo se především o státní příslušníky Myanmaru, Ruska, Běloruska, Uzbekistánu a Afghánistánu. Ve 270 případech byla přiznána doplňková ochrana (26 % rozhodnutí), nejčastěji občanům Kazachstánu, Běloruska, Kuby, Sýrie a osobám

³⁵⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

³⁵⁸ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁹ § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁶⁰ Novela zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším, odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶¹ Vyhláška 147/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných.

³⁶² 265 žádostí bylo podáváno opakovaně v případech, kdy předchozí žádost byla zamítnuta.

bez státní příslušnosti (zejm. Kurdům ze Sýrie). Ve věci prodloužení doplňkové ochrany bylo vydáno 185 rozhodnutí, z nichž 99,4 % bylo kladných.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra je možné na žádost žadatele o azyl přezkoumat soudem. S účinností od 1. ledna 2012 došlo novelou zákona o azylu³⁶³ ke změně lhůty pro podání této žaloby, která je nyní pro všechny případy stanovena na dobu 15 dnů.³⁶⁴ V případě, že již byl cizinci uložen trest vyhoštění nebo se rozhoduje o jeho vydání či předání do jiného státu, novela zakotvuje lhůtu 60 dnů, v níž mají krajské soudy a Nejvyšší správní soud přezkoumat rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

V roce 2011 došlo k několika zásadním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). V souvislosti s tzv. arabským jarem se NSS vyslovil k otázce, do jaké míry mohou soudy ve správním soudnictví přihlížet k rychle se vyvíjejícím okolnostem v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu vyšlým najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.³⁶⁵ Dále judikoval, že nucený sňatek může být pronásledováním, pokud zároveň dochází k dalšímu porušování lidských práv (např. domácímu násilí) a také podle situace v zemi.³⁶⁶ Upřesnil také, že při posuzování možnosti vnitřního přesídlení musí Ministerstvo vnitra uvést, která část země je pro žadatele možným útočištěm, a dále zkoumat ochranu poskytovanou státem, stranou nebo organizací, která kontroluje stát (nikoliv tedy ochranu nevládních organizací, které stát či jeho podstatnou část nekontrolují).³⁶⁷ V neposlední řadě NSS definoval činy v rozporu se zásadami a cíli OSN, které jsou důvodem pro vyloučení doplňkové ochrany.³⁶⁸

7.5 Předávání uprchlíků v rámci Dublinského systému

Společný evropský azylový systém (Dublinský systém) je založen na předpokladu, že všechny státy, které se na něm podílejí, dodržují základní práva. Pokud podle nařízení Dublin II³⁶⁹ jeden členský stát shledá, že k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný jiný stát Evropské unie, pak je žadatel do této země předán bez dalšího zkoumání podmínek v dané zemi. Tento systém však v praxi naráží na problémy, protože ne všechny členské státy zaručují dostatečnou úroveň ochrany práv žadatelů o azyl. Jedná se především o Řecko, jehož azylový systém dlouhodobě vykazuje řadu nedostatků, od nedostatečného poskytování informací a právní pomoci žadatelům o azyl až po nedostatečné opravné prostředky a složitý přístup k nim. V průběhu řízení se uprchlíci, včetně dětí, nacházejí buď ve zcela nedostatečných podmínkách zajišťovacího střediska, nebo venku, v nouzi, bez přístřeší a stravy. Na tyto skutečnosti dlouhodobě poukazuje Úřad vysokého komisaře OSN

³⁶³ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³⁶⁴ Dříve byla stanovena u přezkumu žádostí podaných v zařízeních pro zajištění cizinců a v případě zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti žádosti zkrácená lhůta 7 dnů.

³⁶⁵ K těmto okolnostem je třeba přihlížet, pokud soud neshledá dostatečné záruky, že budou posouzeny v novém správním řízení a že žadatel dosáhne soudního přezkumu dříve, než dojde k jeho navrácení do země původu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, č. j. 5 Azs 3/2011-131.

³⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2011, č. j. 6 Azs 36/2010-274.

³⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 6 Azs 22/2011-108.

³⁶⁸ Nejvyšší správní soud označil dvě skupiny skutků: (1) činy, ohledně nichž panuje v mezinárodním právu konsensus, že jsou dostatečně závažným a trvajícím porušováním lidských práv, že je lze označit za pronásledování a (2) činy výslovně označené OSN. Žadatel je nemusí spáchat sám; stačí, když se na nich podílí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2011, č. j. 6 Azs 40/2010-70.

³⁶⁹ Nařízení Rady č. 343/2003/ES ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

pro uprchlíky³⁷⁰ i nevládní organizace, jako je např. Human Rights Watch³⁷¹. Samotné Řecko v květnu 2011 uvedlo, že se situace blíží humanitární krizi.³⁷² Se závažnými problémy se ovšem potýká i Itálie.³⁷³

V roce 2011 byly k problematice vydány dva rozsudky. V lednu posoudil Evropský soud pro lidská práva podmínky žadatele o azyl v Řecku i jeho předání z Belgie do Řecka jako porušení čl. 3 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³⁷⁴ V prosinci Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že členské státy nemohou přemístit žadatele o azyl do země, pokud systematické nedostatky azylového řízení a podmínky přijímání žadatelů o azyl představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie.³⁷⁵

Některé členské státy³⁷⁶ vydaly v reakci na uvedené rozsudky prohlášení o zastavení vydávání uprchlíků do Řecka. Česká republika však mezi ně zatím nepatří, byť v roce 2011 do Řecka žádné uprchlíky nepředávala. Vydání jednoznačného prohlášení o zastavení předávání žadatelů o azyl do zemí EU (v současnosti Řecka a Itálie), kde jim bude hrozit nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení, by značně přispělo právní jistotě žadatelů o azyl.

7.6 Přístup žadatelů o mezinárodní ochranu ke zdravotní péči

Stejně jako v předchozích letech zůstávají mnozí z žadatelů o mezinárodní ochranu omezení v přístupu ke zdravotní péči. Přestože za ně zdravotní pojištění hradí stát, je pro ně obtížné platit z kapesného (30 Kč/den, tj. 900 Kč/měsíc) či finančního příspěvku (3 126 Kč/měsíc na osobu) regulační poplatky ve zdravotnických zařízeních, od kterých nejsou na rozdíl od českých občanů nacházejících se v obdobné finanční situaci osvobozeni.³⁷⁷ Pokud jsou žadatelé hospitalizováni, není jim kapesné poskytnuto vůbec.³⁷⁸ Přesto jsou však povinni platit regulační poplatek za pobyt v nemocnici.

Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, kteří nemají s výjimkou kapesného či finančního příspěvku jiné příjmy a jejich celkové sociální a majetkové poměry jim neumožňují hradit regulační poplatky, by od nich měli být osvobozeni.

³⁷⁰ Viz UNHCR: UNHCR says asylum situation in Greece is a 'humanitarian crisis', dostupné na: <http://www.unhcr.org/4c98a0ac9.html>.

³⁷¹ Viz např. Human Rights Watch: World Report 2012, dostupné na: <http://www.hrw.org/world-report-2012>.

³⁷² Viz Zpráva pracovní skupiny o všeobecném periodickém přezkumu ze dne 11. července 2011, A/HRC/18/13, s. 3.

³⁷³ Blíže např. Swiss Refugee Council: Asylum procedure and reception conditions in Italy: Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees, dostupné na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e2699b92.pdf>.

³⁷⁴ *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, rozsudek ze dne 21. ledna 2011, stížnost č. 30696/09.

³⁷⁵ *N.S. proti Velké Británii a M. E. a další proti Irsku*, rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. prosince 2011, C-411/10 a C-493/10.

³⁷⁶ Např. Německo, Velká Británie, Dánsko, Švédsko, Německo, Belgie. Viz *Brothers, C.: Rights Ruling Stops Return of Refugees to Greece*, dostupné na: http://www.nytimes.com/2011/01/27/world/europe/27iht-asylum27.htm?_r=1.

³⁷⁷ § 16a odst. 2 písm. d) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁸ § 42a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

7.7 Návraty cizinců do zahraničí

V lednu 2011 vláda schválila nový systém návratů cizinců³⁷⁹, kterým stanovuje základní principy a východiska pro oblast návratů dobrovolných i nucených. Měl by být upřednostněn dobrovolný návrat před nuceným, přičemž informace o podmínkách žádosti o něj by měly být lehce dostupné. Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění by měl být důsledně vymáhán a realizován v užší spolupráci se zeměmi původu cizinců. Oba druhy návratů by měly být spojeny s podporou reintegračních aktivit v zemi návratu.

Nový systém návratu cizinců dále určuje opatření nezbytná k převedení principů do praxe. Jedná se např. o vytvoření stabilních projektů dobrovolných návratů či jednotnou metodiku realizace návratových opatření. Základní principy systému by se měly promítnout do připravovaného zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.

7.7.1 Projekt dobrovolných návratů cizinců z třetích zemí

Stejně jako v předchozím roce pokračuje v oblasti dobrovolných návratů spolupráce Ministerstva vnitra s Mezinárodní organizací pro migraci (dále jen „IOM“), která na základě smluvního ujednání zajišťuje nejen samotnou realizaci dobrovolného návratu, ale také veškeré související poradenství a asistenci, které jsou pro úspěšné uskutečnění návratu nezbytné. V roce 2011 uskutečnili pracovníci IOM celkem 721 konzultací cizinců v rámci programu návratového poradenství a poskytli poradenství 332 cizincům. Pro dobrovolný návrat se na základě poskytnutého poradenství rozhodlo 276 osob, realizován byl u 75 % z nich; 40 cizinců jej odmítlo³⁸⁰. Prostřednictvím kanceláře IOM bylo uskutečněno 182 asistovaných dobrovolných návratů cizinců s platným správním vyhoštěním ve spolupráci s Ředitelstvím služby cizinecké policie, 9 návratů ve spolupráci se Ministerstvem vnitra, 7 návratů podle speciálních programů a 9 cizinců s podporou kanceláře IOM vycestovalo na vlastní náklady. Největší počet cizinců se navrátil do Vietnamu (61), Mongolska (53), Uzbekistánu (14), na Ukrajinu (11) a do Moldavska (10). Asistence kanceláře IOM při vyřizování náhradních cestovních dokladů v souvislosti s přípravou dobrovolného návratu byla v průběhu roku 2011 poskytnuta 23 cizincům.

Pro fungování projektu dobrovolných návratů je zcela klíčové co nejširší rozšíření informací o možnostech jeho využití. Problematickým se v roce 2011 jevílo nedostatečné poučování vyhošťovaných cizinců na letišti, na které upozornil Veřejný ochránce práv³⁸¹. Nový systém návratů cizinců počítá s realizací opatření směřujících k větší informovanosti od roku 2012.

7.7.2 Správní vyhoštění

Správní vyhoštění je specifickým opatřením, které vede k ukončení pobytu cizince na území České republiky. Rozhoduje o něm policie, jež je povinna vyžádat si v rámci řízení závazné stanovisko Ministerstva vnitra o možnosti vycestování cizince do země návratu. V roce 2011 se počet vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění³⁸² mírně snížil. Důvodem byla aplikace

³⁷⁹ Příloha č. 3 usnesení vlády č. 48 ze dne 19. ledna 2011 o opatřeních řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů.

³⁸⁰ Cizinci, kterým byla uložena povinnost opustit území ČR, a přesto odmítli z ČR vycestovat, patřili z větší části do skupiny cizinců, kterým bylo návratové poradenství poskytováno v zařízeních pro zajištění cizinců.

³⁸¹ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 96.

³⁸² Celkem bylo vydáno 2 153 rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy o 15 % méně než v roce 2010.

návratové směrnice³⁸³, na jejímž základě došlo k zavedení nového institutu rozhodnutí o povinnosti opustit území³⁸⁴.

Od 1. ledna 2011 se stal Veřejný ochránce práv dohledovým místem pro sledování nuceného navrácení³⁸⁵. V rámci této své funkce ombudsman upozornil na některé procesní nedostatky řízení o vyhoštění vedeném s cizinci nacházejícími se v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.³⁸⁶ Jednalo se např. o nedostatečné poučení cizinců o dopadech podpisu příkazů na místě³⁸⁷, které se však na místě stávají pravomocnými a vykonatelnými; tlumočení prováděné policisty, nikoli překladateli; nevyžádání závazného stanoviska Ministerstva vnitra či nedostatečný přístup k právní pomoci pro vyhošťované cizince, kteří se nacházejí na letišti. Veřejný ochránce práv také nově sledoval samotný průběh vyhoštění. Cizincům byly podle něj zajištěny dobré materiální podmínky a poskytnuty dostatečné informace o proceduře. Ombudsman rovněž pozitivně hodnotil jednání policistů.³⁸⁸

V roce 2011 rozhodoval Evropský soud pro lidská práva dvě věci týkající se správního vyhoštění z České republiky. Případ *Diallo proti České republice*³⁸⁹ se týkal vyhoštění stěžovatelů do Guinejské republiky. Jejich žádost o udělení mezinárodní ochrany Ministerstvo vnitra zamítlo jako zjevně nedůvodnou, jelikož stěžovatelé přicestovali do České republiky z Portugalska, tedy bezpečné třetí země. V následném řízení o vyhoštění uvedlo Ministerstvo vnitra, že vycestování do Portugalska nic nebrání. Tento závěr převzal i ESLP, na který se jeden ze stěžovatelů obrátil. Oba stěžovatelé byli následně deportováni do Guineje. ESLP konstatoval, že Česká republika porušila čl. 13 ve spojení s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod tím, že stěžovatelé byli vyhoštěni do země původu bez řádného posouzení, zda jim tam hrozí mučení, nelidské nebo ponižující zacházení, a dále neměli k dispozici dostatečné opravné prostředky s odkladným účinkem. Případ je významný také tím, že se jedná o historicky první konstatování porušení čl. 3 Úmluvy ze strany České republiky.

Ve věci *Isaka proti České republice*³⁹⁰ ESLP porušení ze strany České republiky neshledal. Stěžovatel, státní příslušník Demokratické republiky Kongo, byl po příletu z Ruska zadržen na letišti Ruzyně s padělaným povolením k pobytu ve Francii. V průběhu řízení o správním vyhoštění stěžovatel nevyjadřoval obavy, že bude vystaven nedovolenému zacházení v Kongu nebo Rusku. Podle ESLP pak tedy nemůže namítat porušení svých práv.

7.7.3 Zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění

V případě, kdy důvodně hrozí, že by cizinec rozhodnutí o vyhoštění neuposlechl, může jej policie umístit do zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové. Nejvyšší správní soud v prosinci 2011³⁹¹ judikoval, že než správní orgán přistoupí k tomuto krajnímu řešení, musí

³⁸³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/EU ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³⁸⁴ § 50a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Rozhodnutí o povinnosti opustit území se vydává pro cizince, kteří mají platné povolení k pobytu v jiném členském státě Evropské unie.

³⁸⁵ Tato nová působnost Veřejného ochránce práv vznikla v návaznosti na návratovou směrnici.

³⁸⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 77-78.

³⁸⁷ § 150 odst. 5 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁸ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 78.

³⁸⁹ *Diallo proti České republice*, rozsudek ze dne 23. června 2011, stížnost č. 20493/07.

³⁹⁰ *Isaka proti České republice*, rozhodnutí ze dne 24. září 2011, stížnost č. 36919/10.

³⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2011, č. j. 1 As 132/2011-51.

nejprve zvážit uložení zvláštního opatření³⁹². Pokud správní orgán neodůvodní, proč místo zajištění cizince neuložil zvláštní opatření, pak je rozhodnutí o zajištění nezákonné.

V roce 2011 se také k Nejvyššímu správnímu soudu dostal případ týkající se problematiky propuštění cizince, který byl zajištěn z důvodů nuceného návratu a poté požádal o mezinárodní ochranu.³⁹³ Soud se obrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie³⁹⁴, ve věci zatím nebylo vydáno rozhodnutí. Veřejný ochránce práv se rovněž zabýval několika podněty proti postupu orgánů cizinecké policie, které v souvislosti s výkonem správního vyhoštění opakovaně žádaly zastupitelské úřady domovského státu cizince o ověření jeho totožnosti a vystavení cestovního dokladu, přestože jim bylo známo, že cizinec je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že orgány cizinecké policie pochybily, když pokračovaly v přípravách vyhoštění cizince i poté, co zajištěný cizinec učinil prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. Pokračovat ve výkonu vyhoštění mohou orgány cizinecké policie teprve v okamžiku, kdy cizinec pozbude postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany.³⁹⁵

Dlouhodobým problémem, kterým se v roce 2011 zabýval Výbor OSN pro práva dítěte a na který upozorňovala i předchozí zpráva, je umístování dětí a rodin s nezletilými dětmi do zařízení pro zajišťování cizinců, kde jsou omezeny na svobodě a zároveň jim nejsou poskytnuty dostatečné podmínky pro jejich rozvoj.³⁹⁶ Byť Správa uprchlických zařízení věnuje dětem jako zranitelné skupině značnou pozornost³⁹⁷, pobyt v zařízení pro zajišťování cizinců, kde spolu žije mnoho etnik s jinou jazykovou znalostí a s různými náboženskými, výchovnými a životními hodnotami, je pro děti i pro rodiny s nezletilými dětmi velmi náročný. Umístování dětí do Bělé-Jezové nelze považovat za jednání v nejlepším zájmu dítěte a jako takové může být v rozporu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Nezletilí starší 15 let mohou být navíc zajištěni až na 3 měsíce³⁹⁸, což nelze považovat za nejkratší nutnou dobu dle čl. 37 písm. b) Úmluvy.

³⁹² Zvláštním opatřením je povinnost zdržovat se na určité adrese a podávat pravidelná hlášení policii či složení peněžních prostředků.

³⁹³ Sp. zn. I As 90/2011.

³⁹⁴ Věc C-534/11 *Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie*.

³⁹⁵ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 61-62. Od roku 2012 již cizinecká policie tuto praxi nerealizuje.

³⁹⁶ Blíže např. Sdružení pro integraci a migraci: Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťujících cizince, dostupné na: http://www.migrace.com/docs/brozura_migrace_13proklad_1ak_1328544430.pdf.

³⁹⁷ Správa uprchlických zařízení umožňuje rodičům během dne umístit děti do tzv. dětského centra, kde si mohou děti od 3 do 17 let hrát, rozvíjet své dovednosti a schopnosti pod dohledem vychovatelky. Dále mohou děti pod dohledem pedagoga využít volnočasové dílny. S vychovatelkami či pedagogy volného času se děti zúčastňují nejrůznějších výletů a akcí (hrady, zámky, výstavy, cyklojízdy, festivaly pro děti). Všechny školou povinné děti navštěvují základní školu případně vyrovnávací třídu.

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