

**Zpráva o stavu lidských práv  
v České republice v roce  
2013**

## OBSAH

### I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod .....	4
2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv .....	4
3. Mezinárodní dimenze lidských práv .....	5
3.1. OSN .....	5
3.2. Rada Evropy .....	7
3.3. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.....	8
1. Občanská a politická práva .....	9
1.1. Ochrana soukromí a osobních údajů .....	9
1.2. Právo na informace.....	15
1.3. Právo shromažďovací.....	16
1.4. Právo volební.....	19
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu .....	20
2.1. Občanské soudní řízení .....	20
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů .....	21
2.3. Exekuční řízení.....	22
2.4. Rozhodčí doložky a ochrana spotřebitele.....	25
3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě.....	27
3.1. Vězeňství.....	27
3.2. Omezování na svobodě Policí ČR.....	31
3.3. Omezování na svobodě ve zdravotnictví.....	32
3.4. Zásahy do tělesné integrity .....	34
3.5. Omezování osobní svobody v zařízeních sociálních služeb .....	34
4. Hospodářská, sociální a kulturní práva .....	38
4.1. Pracovní právo a zaměstnanost .....	38
4.2. Důchodové pojištění.....	40
4.3. Sociální zabezpečení .....	40
4.4. Právo na bydlení.....	41
4.5. Právo na ochranu zdraví .....	45
4.6. Právo na vzdělání .....	46
4.7. Právo na životní prostředí.....	48
5. Diskriminace .....	50
5.1. Antidiskriminační zákon v praxi .....	50
5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu .....	52
5.3. Diskriminace na základě pohlaví .....	53
5.4. Diskriminace na základě věku.....	54
5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením.....	56
5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace .....	59
6. Práva dětí.....	60
6.1. Systém ochrany práv dětí .....	60
6.2. Násilí na dětech .....	61
6.3. Podpora rodinného života.....	63
6.4. Právo dítěte na život v rodině a na styk s oběma rodiči .....	64
6.5. Náhradní péče o dítě.....	66
6.6. Práva dítěte v soudním řízení .....	68
6.7. Právo na vzdělání .....	70
7. Práva a postavení cizinců .....	71

7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky .....	71
7.2. Zaměstnávání cizinců .....	73
7.3. Obchodování s lidmi .....	76
7.4. Integrace cizinců do společnosti.....	77
7.5. Přístup ke zdravotní péči .....	78
7.6. Přístup ke vzdělání .....	78
7.8. Mezinárodní ochrana.....	79
7.9. Systém návratu cizinců.....	81

# I. OBECNÁ ČÁST

## 1. Úvod

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

Zpráva informuje o platné i navrhované legislativě, navazující judikatuře, akcentuje nedostatky z pohledu ochrany lidských práv a poukazuje na případy z praxe. Zpráva přitom neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v České republice (dále jen „ČR“) ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za rok 2013 v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům, ale i úspěchům a zlepšením v ochraně lidských práv. Není tedy zároveň ani výčtem jednotlivých programů a projektů ministerstev v oblasti lidských práv. Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k Listině a k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a s ohledem na aktuální vývoj v roce 2013 věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo k významnějším událostem a změnám. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly a z legislativních návrhů, ke kterým se vyjadřovaly prostřednictvím zmocněnkyně vlády pro lidská práva (dále jen „zmocněnkyně“).

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

## 2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

Zmocněnkyní vlády pro lidská práva a předsedkyní Rady vlády pro lidská práva byla od 16. února 2011 Mgr. Monika Šimůnková. Mgr. Monika Šimůnková na svou funkci rezignovala ke dni 18. října 2013 a vláda jí následně ke dni 23. října 2013 odvolala jak z funkce zmocněnkyně vlády pro lidská práva, tak z funkce předsedkyně Rady vlády pro lidská práva. Po zbývajícím období roku 2013 nebyl nový zmocněnec ani předseda Rady jmenován a vedením sekce pro lidská práva Úřadu vlády byl pověřen Bc. Martin Šimáček, který byl zároveň pověřen předsedou vlády výkonem nutných činností zmocněnce vlády pro lidská práva tak, aby mohla být zachována kontinuita lidsko-právních vládních orgánů.

---

<sup>1</sup> 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.

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

Rada vlády pro lidská práva v roce 2013 zasedala dvakrát.<sup>3</sup> Dne 7. října 2013 Rada především schválila čtyři podněty Výboru pro práva cizinců. Šlo o podnět k otázce zákazu pracovních cest cizinců zaměstnaných na základě povolení k zaměstnání, podnět k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, podnět ke zdravotnímu pojištění cizinců legálně pobývajících na území České republiky po dobu delší 90 dní a podnět k fungování systému VISAPOINT. Prvé dva podněty se věnovaly otázce zaměstnávání cizinců, kdy klíčovou otázkou byl především soulad interních předpisů a postupů se zákony. Třetí z podnětů poukazoval na dlouholetý problém vyloučení určitých skupin cizinců z veřejného zdravotního pojištění.<sup>4</sup> Poslední podnět se týkal fungování systému VISAPOINT, jehož prostřednictvím musí cizinci v některých zemích podávat žádosti o vízum k pobytu v ČR nad 90 dnů nebo o dlouhodobý či trvalý pobyt. Systém však funguje špatně, neboť se do něj někteří žadatelé nemohou vůbec zaregistrovat včetně těch, které mají na pobyt v ČR na základě evropského práva právní nárok. Požadavek není navíc u některých druhů upraven ani zákonem. U všech podnětů Rada navrhla upuštění od protizákonných postupů a přijetí legislativních změn, které zaručí ochranu dotčených lidských práv. Na svém druhém zasedání se Rada věnovala komplexnímu podnětu k otázce vězeňství, který poukazoval na mnohé problémy zmiňované v předchozích zprávách.<sup>5</sup> Kvůli velkému množství ukládaných úkolů Rada nestihla projednat celý podnět a jeho projednávání proto přerušila do svého příštího jednání.

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 rady<sup>6</sup>.

### **3. Mezinárodní dimenze lidských práv**

#### **3.1. OSN**

##### **Projednání periodické zprávy o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech**

Ve dnech 16. – 17. července 2013 projednal Výbor OSN pro lidská práva (dále jen „Výbor“) 3. periodickou zprávu ČR o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Projednávaná zpráva pokrývala vývoj v plnění závazků vyplývajících z Paktu ze strany ČR v období 2005-2010 a sekretariátu Výboru byla odevzdána v říjnu 2011.

Pakt je jednou ze základních lidskoprávních úmluv OSN. Vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv, avšak na rozdíl od ní jde o právně závaznou mezinárodní smlouvu, která z deklarovaných práv činí právní závazky smluvních států tato práva dodržovat, tj. respektovat, chránit a zaručit je všem osobám na svém území. Pakt upravuje především práva základní jako právo na život a osobní svobodu, zákaz mučení, otroctví a nucených prací, svobodu pohybu a pobytu, ochranu osobnosti a soukromí a svobodu myšlení, svědomí a náboženskou svobodu, dále pak práva občanská a politická (svobodu projevu, shromažďování a sdružování, právo volební a právo účastnit se na správě věcí veřejných), práva národnostních či jiných menšin a právo na spravedlivý proces a na soudní ochranu v civilních

<sup>3</sup> Toto bylo způsobeno tím, že až v půli roku byla jmenována valná část členů Rady za občanskou a odbornou veřejnost a Rada se tak stala usnášeniškopnou. Viz usnesení vlády č. 522 ze dne 3.7.2013.

<sup>4</sup> Viz např. Zpráva za rok 2009, str. 100n, Zpráva za rok 2010, str. 113n či Zpráva za rok 2012, str. 74.

<sup>5</sup> Viz např. Zpráva za rok 2011, str. 29nn či Zpráva za rok 2012, str. 27nn.

<sup>6</sup> Usnesení vlády č. 876 ze dne 23. listopadu 2011.

a trestních věcech.<sup>7</sup> Pakt upravuje rovněž právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace, a to jak ohledně práv obsažených v samotném Paktu, tak ohledně jakýchkoliv práv přiznaných národním právem.<sup>8</sup> Speciálně pakt zmiňuje právo na uzavření manželství, rovnost manželů a právo dětí na ochranu státu.

Výsledkem projednávání zprávy byla závěrečná doporučení, ve kterých Výbor udílí doporučení k lepšímu dodržování Paktu ze strany ČR a zajištění v něm uvedených práv. Doporučení se týkala mnohých dlouhodobých problémů ČR. Výbor se zevrubně zabýval integrací Romů a bojem proti jejich diskriminaci spolu s potíráním rasismu a xenofobie a naopak šířením tolerance a vzájemné snášenlivosti ve společnosti. Konkrétně byla např. zmíněna památka romského holocaustu a v této souvislosti byl doporučen i přesun vepřína v Letech u Písku z místa bývalého cikánského tábora. Výbor rovněž doporučil odškodnění protiprávně sterilizovaných romských žen ze strany státu stejně jako sledování naplňování nových pravidel provádění sterilizací. Výbor rovněž považuje za nutné umístit romské děti do vzdělávacích programů na základě kulturně a sociálně neutrálních pravidel a v souladu s jejich nejlepším zájmem. Výbor zkritizoval nedostatečné zastoupení žen ve veřejných funkcích v politice i hospodářství a doporučil přijetí dočasných pozitivních opatření ve prospěch žen (např. kvóty) a zároveň osvětu v potírání genderových stereotypů. V otázce domácího násilí a obchodování s lidmi Výbor doporučil opatření k řádnému šetření skutků, postihu jejich pachatelů a ochraně obětí. Výbor se věnoval rovněž právům cizinců a azylantů, především omezených na svobodě a nezletilých. Neopomněl ani aktuální problémy ve vězeňství, především nedostatky v důstojném zacházení s vězni a v materiálních podmínkách v českých věznicích. Specifické téma pro Výbor je naplňování jeho názorů na jednotlivé stížnosti na nedodržování Paktem přiznaných práv podle Opčního protokolu k Paktu.<sup>9</sup> Zde se ČR s Výborem dlouhodobě neztotožňuje ve věci diskriminační podmínky státního občanství pro restituční nároky, kterou považuje, i na základě judikatury Ústavního soudu<sup>10</sup>, za legitimní a přijatelnou a rovněž nepovažuje názory Výboru za právně závazné.<sup>11</sup>

Přibyla i témata nová či dříve neřešená. Jedním z nich je prevence a postih násilí na dětech, včetně tělesných trestů, ale i postavení a plné zajištění procesních práv dětí v trestním řízení či jiných řízeních vedených proti nim za protiprávní činy. Dalším z těchto témat byla práva osob se zdravotním postižením, která jsou v poslední době na mezinárodním poli velmi rozvíjena v souvislosti s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.<sup>12</sup> Tato úmluva je založena na rovných právech a rovném přístupu k osobám se zdravotním postižením. Výbor se proto zaměřil na různá omezení, kterým osoby se zdravotním postižením čelí, konkrétně ve volebním právu či způsobilosti k právním úkonům, a na omezování jejich osobní svobody a zacházení s těmito osobami ve zdravotnických a sociálních zařízeních. Vedle již několikrát

<sup>7</sup> Jde víceméně o práva obsažená v hlavě II., III. a V. Listiny základních práv a svobod.

<sup>8</sup> V tom se Pakt např. liší od Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které obsahuje pouze zákaz diskriminace v přístupu k právům v ní upraveným. Obecný zákaz jakékoliv diskriminace upravuje pak nový Protokol č. 12 k Úmluvě, který však ČR spolu s mnoha dalšími státy dosud neratifikovala. Praktický dopad tohoto obecného zákazu diskriminace vůči ČR bude rozebrán níže.

<sup>9</sup> Č. 169/1991 Sb. v platnosti od 12.6.1991.

<sup>10</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4.6.1997 (č. 185/1997 Sb.), Pl. ÚS 24/98 ze dne 22.9.1999 (č. 234/1999 Sb.) a Pl. ÚS 9/99 ze dne 6.10.1999 (č. 289/1999 Sb.)

<sup>11</sup> Podrobněji viz předchozí zprávy v příslušných kapitolách obecné části, souhrnně pak např. Zpráva za rok 2002, str. 17nn, Zpráva za rok 2003, str. 13n, Zpráva za rok 2010, str. 15 a Zpráva za rok 2011, str. 13. Případy jsou pěknou ukázkou samostatného neakcesorického působení zákazu diskriminace, když sám Pakt ochranu majetkových práv vůbec neobsahuje.

<sup>12</sup> Publikována pod č. 10/2010 Sb.m.s., pro ČR v platnosti od 28. října 2009.

opakovaného doporučení ukončit užívání klecových a síťových lůžek<sup>13</sup> Výbor doporučil i zrušení omezování výkonu volebního práva a svéprávnosti osob se zdravotním postižením. Doporučil rovněž urychlit deinstitucionalizaci ústavní péče a přemístění umístěných osob do běžného života, samozřejmě při poskytování nutné zdravotní a sociální péče. Velká zranitelnost těchto osob vyžaduje rovněž silné prostředky ochrany jejich práv v soudních či jiných řízeních týkajících se výkonu jejich práv a svobod.

### **3.2. Rada Evropy**

V únoru 2013 byla zveřejněna zpráva komisaře Rady Evropy pro lidská práva o jeho návštěvě ČR vykonané v listopadu 2012.<sup>14</sup> Komisař v ní vládě adresoval řadu hodnocení a doporučení týkajících se ochrany práv Romů, jejich integrace do společnosti a vztahu Romů a většinové populace včetně anticiganismu a trestných činů z nenávisti. Další doporučení komisaře se týkala práv osob se zdravotním postižením, zejména podpory komunitní péče, prevence špatného zacházení a ochrany při omezování svéprávnosti. Ke zprávě komisaře je připojeno vyjádření ČR informující o přijatých či plánovaných opatřeních ve zmiňovaných oblastech.<sup>15</sup>

#### **Doplnění vyjádření ČR ke zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“)**

V listopadu 2013 předložila ČR doplnění svého vyjádření ke zprávě CPT z jeho návštěvy v ČR v r. 2010. V něm se podrobněji vyslovila k argumentům, kterými CPT podepírá své tvrzení, že kastrace sexuálních delikventů omezených na svobodě může být považována za ponižující zacházení. ČR chce nadále především zachovat plnou možnost pacienta učinit dobrovolné rozhodnutí o výběru své léčby z hlediska práva na zachování jeho tělesné integrity. Je to tudíž především on sám, kdo má právo rozhodnout o způsobu své léčby, a to i s ohledem na následky pro své zdraví i pro svůj další osud. Součástí tohoto rozhodování může být i okolnost, že úleva od jeho poruchy, kterou tato léčba přináší, v sobě zahrnuje i možnost propuštění na svobodu, avšak svoboda rozhodování pacienta musí být samozřejmě zajištěna tak, aby nebyl stavěn před nutnost volby mezi svobodou a zásahem do své tělesné integrity. Při zajištění této svobody rozhodování je podle ČR chirurgická kastrace léčbou, která je poskytována v naprosto stejném kontextu, přináší pacientům stejný terapeutický prospěch a je přinejmenším stejně účinná jako jiné, méně invazivní formy léčby jako třeba hormonální léčba. Invazivní povaha kastrace a především její nezvratnost je zohledněna právě v nové úpravě podle zákona o specifických zdravotních službách, která kastraci předpokládá jako poslední prostředek léčby v případě selhání méně invazivních metod, který bude využit pouze na základě žádosti a se souhlasem pacienta a po souhlasu odborné komise a v případě osob omezených na svobodě v ochranném léčení či zabezpečovací detenci po souhlasu soudu. Za těchto podmínek se ČR rozhodla dobrovolné kastrace zachovat.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Doporučení výboru neužívat klecová lůžka vycházelo z hodnocení zprávy mapující situaci do roku 2010. V roce 2013 již klecová lůžka v České republice používána nebyla, o čemž byl výbor rovněž informován delegací ČR během jednání.

<sup>14</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 7n.

<sup>15</sup> Zpráva i vyjádření jsou k dispozici zde: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-report/czech-republic> .

<sup>16</sup> Viz rovněž Zpráva za rok 2011, str. 37 a Zpráva za rok 2012, str. 34n.

## Stížnosti na Českou republiku u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále v textu také „ESLP“ nebo „Soud“) eviduje za rok 2013 celkem 591 stížností podaných proti České republice.<sup>17</sup> Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti u celkem 35 nových stížností.<sup>18</sup> Soud vydal celkem 8 rozsudků, v nichž konstatoval alespoň jedno porušení Úmluvy, 1 rozsudek, kterým částečně revidoval svůj dřívější rozsudek<sup>19</sup> o porušení Úmluvy, 2 rozsudky, v nichž dospěl k závěru, že k porušení Úmluvy nedošlo, 15 rozhodnutí, kterými stížnosti prohlásil za nepřijatelné, 12 stížností bylo uzavřeno smírně, 20 stížností bylo uzavřeno jednostranným prohlášením vlády a 3 stížnosti byly vzaty zpět.

Soud konstatoval porušení zákazu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání<sup>20</sup>, práva na svobodu a osobní bezpečnost<sup>21</sup>, práva na spravedlivý proces v soudním řízení<sup>22</sup>, práva na účinné opravné prostředky<sup>23</sup> a práva na ochranu majetku<sup>24</sup>. Ve dvou případech Soud dospěl k závěru, že k porušení práva nedošlo.<sup>25</sup> Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.<sup>26</sup> Opatření k výkonu hlavních rozsudků jsou obsažena v jednotlivých kapitolách části zvláštní.

### 3.3. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Za účelem vyhodnocení naplňování lidsko-právních závazků členskými zeměmi OBSE se v roce 2013 konala řada konferencí a seminářů, z nichž nejdůležitější byla každoroční Hodnotící konference lidské dimenze OBSE, která se konala ve Varšavě ve dnech 23. září – 4. října 2013. Na konferenci se probírala situace v ČR v několika oblastech, zejména postavení Romů v ČR, jejich diskriminace v přístupu ke vzdělání nebo adekvátnímu bydlení, ale také nárůst protiromských nálad ve společnosti a s tím souvisejících protiromských demonstrací a reakce příslušníků policie na projevy těchto nálad a při demonstracích. ČR na konferenci prezentovala jednotlivé kroky vlády v dané oblasti včetně dlouhodobých strategií v oblasti integrace Romů a boje proti extremismu.

<sup>17</sup> Jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací ESLP k rozhodnutí. Údaje o celkových počtech napadlých stížností včetně těch, které jsou nakonec odmítnuty jako nepřijatelné, již ESLP od roku 2007 ve svých statistikách neuvádí. Statistiky ESLP jsou k dispozici na jeho internetových stránkách [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>18</sup> Počty stížností zaslaných 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.

<sup>19</sup> Šlo o rozsudek ve věci *Eremiášová a Pechová proti České republice*, kde na základě úmrtí jedné ze stěžovatelek byla ve vztahu k ní stížnost vyškrtuta a přiměřené zadostiučinění sníženo na polovinu.

<sup>20</sup> Rozsudek ve věci *Vladimír Kummer proti České republice* ze dne 25.7.2013, stížnost č. 32133/11

<sup>21</sup> Rozsudek ve věci *Petr Vecek proti České republice* ze dne 21. února 2013, stížnost č. 3252/09.

<sup>22</sup> Rozsudky ve věcech *Zdeněk Čepěk proti České republice* ze dne 5.9.2013, stížnost č. 9815/10, *Philipp Janyr proti České republice* ze dne 31.10.2013, stížnost č. 42937/08, *René Lošťák proti České republice* ze dne 19.12.2013, stížnost č. 380/11 a *Jan Vaculík proti České republice* ze dne 19.12.2013, stížnost č. 40280/12

<sup>23</sup> Rozsudek ve věci *Andrei Budrevich proti České republice* ze dne 17.10.2013, stížnost č. 65303/10

<sup>24</sup> Rozsudek ve věci *Sylvie Žáková proti České republice* ze dne 3. 10.2013, stížnost č. 2000/09.

<sup>25</sup> Jednalo se konkrétně o porušení zákazu trestu bez zákona v rozsudku ve věci *Petr Rohlena proti České republice* ze dne 18.4.2013, stížnost č. 59552/08, který však byl na žádost stěžovatele dne 9.9.2013 podstoupen Velkému senátu, a práva na ochranu majetku v rozsudku *Eugení Lavrechov proti České republice* ze dne 20. června 2013, stížnost č. 57404/08.

<sup>26</sup> <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>



## II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

### 1. Občanská a politická práva

#### 1.1. Ochrana soukromí a osobních údajů

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře v roce 2013 věnoval otázce provozu kamerových systémů z hlediska zákona o ochraně osobních údajů. Tento v současnosti velmi rozšířený způsob zpracovávání osobních údajů v minulosti narážel a stále naráží na nepochopení a omyly ze strany veřejnosti.<sup>27</sup> Nejvyšší správní soud ve svých dvou rozhodnutích<sup>28</sup> navázal na judikaturu nižších soudů a rozebral veškeré podstatné aspekty provozování kamerových systémů jak ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů, tak vzhledem k chráněným základním právům a svobodám, především ochraně soukromí a osobních údajů.<sup>29</sup>

Nejvyšší soud především judikoval, že provozování kamerových systémů se záznamem je shromažďováním a zpracováním osobních údajů ve smyslu zákona i mezinárodního práva.<sup>30</sup> Zachycované záznamy totiž většinou umožňují identifikovat osoby na nich se vyskytující. Rozhodující je v tomto směru objektivní, nikoliv čistě subjektivní možnost identifikace. Sami provozovatelé systémů nemusí být schopni osobu identifikovat bez získání dalších údajů. Postačí, že tuto identifikaci může objektivně provést jiný subjekt (např. Policie ČR) a že záznam k ní může jakkoliv přispět. Pokud tedy identifikace na základě uvedeného údaje je při vynaložení přiměřeného úsilí rozumně možná, jde o osobní údaj. Dostatečně kvalitní záznam z kamerového systému většinou identifikaci zachycené osoby umožňuje. Jak sám soud přitom podotýká, je to ostatně jeho základní cíl, pro který je kamerový systém využíván.<sup>31</sup>

Soud se následně zabýval tím, zda byl ke zpracování údajů udělen platný souhlas. Zde na základě zákona o ochraně osobních údajů a občanskoprávních předpisů dovodil, že souhlas musí být „svobodný a vědomý projev vůle subjektu údajů, jehož obsahem je svolení subjektu údajů se zpracováním osobních údajů“.<sup>32</sup> Souhlas musí být zároveň informovaný, neboť subjekt údajů musí být před jeho poskytnutím seznámen s tím, pro jaký účel zpracování a k jakým osobním údajům je souhlas dáván, jakému správci a na jaké období.<sup>33</sup> Subjekt údajů si před udělením souhlasu musí být vědom toho, že jej uděluje ke zpracování svých osobních údajů v dané podobě a za daných podmínek. Správce navíc musí být po celou dobu zpracování schopen prokázat, že takový souhlas obdržel. Pro udělení souhlasu přitom ani

<sup>27</sup> O popularitě tohoto tématu svědčí i speciální sekce na stránkách Úřadu pro ochranu osobních údajů <http://www.uoou.cz/kamerove-systemy/ds-2623/p1=2623>.

<sup>28</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 1/2011 ze dne 28. června 2013 a sp. zn. 5 As 158/2012 ze dne 23. srpna 2013.

<sup>29</sup> Čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU.

<sup>30</sup> Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů anebo (Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (č. 115/2001 Sb.m.s.).

<sup>31</sup> Prostory jsou kamerami sledovány proto, aby se zachytily osoby se v nich vyskytující a jejich činnost v prostoru a tyto záznamy se pak mohly případně dále využít, např. v trestním či přestupkovém řízení či při vymáhání náhrady škody.

<sup>32</sup> § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů.

<sup>33</sup> § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů. Správce rovněž musí subjekt údajů informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, dále o jeho právu přístupu k osobním údajům, právu na jejich opravu, jakož i o možnostech ochrany jeho práv podle § 11, 12 a 21 zákona o ochraně osobních údajů.

české, ani evropské právo nestanovuje žádnou zvláštní formu. Nicméně z výše uvedeného plyne, že musí jít o vědomý úkon v podobě aktivního jednání, ať již výslovného či konkludentního. Z toho logicky plyne, že se za souhlas nedá vydávat nečinnost či mlčení subjektu údajů, neboť pak bude velmi složité zajistit skutečnou jasnost a výslovnost souhlasu ve vztahu ke konkrétnímu jednání správce, poskytnout subjektu všechny informace či udělení souhlasu jakkoliv prokázat.<sup>34</sup>

Z toho soud vyvozuje, že souhlas musí být dán nezpochybnitelným aktivním jednáním, které správce bude později schopen prokázat. To tedy ve většině případů vylučuje pouhé konkludentní udělení souhlasu subjektem údajů tím, že skutečnost, že prostor je monitorován, osoby akceptují a strpí. V tomto směru lze jen odkázat na obvyklou praxi informačních tabulí využívaných provozovateli kamerových systémů, že daný prostor je sledován. Vyvěšením takové tabule tedy správce automaticky neplní své zákonné povinnosti při provozu kamerového systému, neboť tím nezískává od subjektů vstupujících do sledovaného prostoru automaticky platný souhlas se zpracováním jejich osobních údajů. Informování subjektů údajů musí probíhat cíleně tak, aby si správce mohl objektivně být jist a prokázat, že informování proběhlo a subjekt údajů mohl informaci aktivně přijmout, zvážit a na jejím základě vědomě jednat. Subjektu údajů se rovněž musí přímo dostat všech zákonem stanovených informací před tím, než souhlas udělí, resp. než vůbec nastanou okolnosti, které by jej nutily k udělení či neudělení souhlasu. Rozhodně nemůže být ponecháno na něm, aby si informace jakkoliv vyvozoval z dané situace či z logiky věci. Informování tedy musí prakticky probíhat co nejpříměji, nejinteraktivněji a nejšířěji.

Jelikož v daném případě k platnému udělení souhlasu nedošlo, zkoumal soud, zda kamerovému systému nesvědčí některá z výjimek pro zpracovávání osobních údajů bez souhlasu subjektů údajů. Vyloučil výjimky na základě zákona či smlouvy, neboť (až na výjimky)<sup>35</sup> většina subjektů není nijak povinna provozovat kamerové systémy a jejich používání není ani jakousi akcesorickou součástí plnění jejich smluvních závazků<sup>36</sup>, nýbrž musí být vždy sjednáno a náležitě odsouhlaseno zvlášť. Systémy navíc ne vždy jsou nutným způsobem, jak tyto povinnosti plnit. Jedinou možnou zákonnou výjimkou by tak mohla být ochrana práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, kde však zpracování nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života.<sup>37</sup> Z toho vyplývá nutnost v každém případě posoudit, zda je používání kamerového systému přiměřeným prostředkem k ochraně určitých soukromých či veřejných zájmů a zda je oprávněným zásahem do práva sledovaných osob na ochranu jejich soukromí a osobních údajů. Jelikož kamerový systém zaznamenávající vysoce realisticky a efektivně veškeré dění včetně veškerých vizualizovatelných osobních údajů představuje velmi výrazný zásah do práva na soukromí a ochranu osobních údajů a do lidské důstojnosti, bude moci být využíván jen v opravdu závažných případech ohrožení bezpečnosti, života, zdraví, majetku či jiných důležitých hodnot, kdy nutnost jejich ochrany převáží nad ochranou soukromí a osobních údajů a navíc tuto ochranu nebude možné lépe či vůbec zajistit jinými prostředky, které do soukromí osob zasáhnou méně (technické zabezpečení, fyzický dohled osob apod.).

---

<sup>34</sup> Stanovisko pracovní skupiny EK v tomto směru upozorňuje, že informace musí být přímo poskytnuty a že nestačí na ně pouze odkázat.

<sup>35</sup> Např. v kasinech podle § 37 zákona o loteriích a sázkách. Povinnost používat kamerový systém nemá ve většině případů např. ani Policie ČR, obecní policie nebo jiné státní instituce, které jej pouze využívají jako jednu z možností své činnosti.

<sup>36</sup> Nelze tedy např. říci, že použití kamerového systému je nutnou či nejvhodnější cestou k ostraze svěřených věcí či k ochraně bezpečnosti osob a proto jí tyto osoby musí strpět.

<sup>37</sup> § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů

Osoba, která bude chtít provozovat kamerový systém, tedy bude muset vždy uvážit, zda je použití systému skutečně nutné k dosažení jejích legitimních cílů, a instalovat jej pouze v případě, že jich jinými způsoby efektivně dosáhnout nemůže a i pak jej nastavit tak, aby do práv sledovaných osob zasahoval co nejméně.

Součástí tohoto postupu je přitom nejen technické nastavení kamer či vymezení sledovaného prostoru, ale také především doba uchovávání, neboť ta určuje dobu trvání zásahu do práv subjektů údajů. Míra zásahu se během času zvyšuje, neboť stoupá možnost se k údajům (oprávněně či neoprávněně) dostat, spojit je s dalšími údaji či je jinak využít za účelem získání dalších informací a proniknutí do soukromí dané osoby. Právní předpisy sice nestanoví žádnou konkrétní maximální možnou dobu pro uchovávání záznamů z kamerových systémů provozovaných soukromými či veřejnými subjekty čistě podle zákona o ochraně osobních údajů<sup>38</sup>, avšak Úřad pro ochranu osobních údajů považuje za přiměřenou dobu kolem 3 dnů a doba delší by měla být již konkrétně odůvodněna okolnostmi daného případu, přičemž v určitých případech lze akceptovat i lhůtu cca 1 týdne. Do té doby by již každý správce měl být schopen záznam vyhodnotit, zda zachycené skutečnosti naplňují účel systému či nikoliv, tj. zda jsou na nich zachyceny ohrožující zájmy, k jejichž ochraně je systém zřízen (ochrana života, zdraví, bezpečnosti či majetku) a zda pro řádnou ochranu těchto zájmů je nutno záznam nadále zpracovávat či nikoliv. Pokud tedy záznam ukáže skutečnosti, že k ohrožení uvedených zájmů skutečně došlo, mohou pak být záznamy využity při snahách o nápravu situace, tj. poskytnuty Policii ČR při šetření krádeže, útoku či jiného protiprávního činu, využity v trestním řízení či v soudním řízení o náhradu škody apod. Jinak by záznamy měly být po vyhodnocení a uplynutí doby pro uchovávání okamžitě zlikvidovány.<sup>39</sup>

Nejvyšší správní soud jako nejvyšší soudní instance ve věcech ochrany osobních údajů se tedy jednoznačně vyjádřil k v současnosti velmi rozšířenému využívání kamerových systémů. Připomněl, že tento prostředek ochrany majetku a bezpečnosti osob je nutno pojímat jinak než jiné, běžné formy zabezpečení a ostrahy, neboť na rozdíl od nich již z povahy své činnosti zasahuje do práv jiných osob, především jejich práva na soukromí a ochranu osobních údajů. Kamerový systém tedy nelze provozovat úplně bez ohledu na práva ostatních osob a při jeho provozu je nutné splnit zákonné podmínky a projít registračním procesem u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Systém je pak nutno provozovat podle zákonných pravidel a umožnit subjektům údajů vykonávat jejich práva, především právo na svobodu souhlasu se zpracováním osobních údajů systémem, právo na informace o zpracování a právo na přístup a ochranu zpracovávaných údajů. Nejvyšší správní soud rovněž vyvrací některé omyly spojené s provozováním kamerových systémů. Klasickým postupem je např. používání upozorňujících cedulí na sledování, kterými provozovatelé chtějí jak poskytovat informace o systému, tak na základě vstupu do sledovaného prostoru získávat konkludentní souhlas s jeho provozem a zpracováním údajů. Nejvyšší správní soud správně říká, že jak informační povinnost, tak získávání souhlasu musí být plněny dostatečně jasně a individualizovaně ve vztahu ke konkrétním subjektům údajů, aby tyto dostaly dostatečné informace a mohly učinit vědomé a svobodné rozhodnutí, zda se zpracováním souhlasí, či nikoliv. V konečné fázi skrze podmínky testu proporcionality Nejvyšší správní soud naznačuje, že využívání kamerových systémů je skutečně velmi zodpovědnou činností, která by měla mít povahu spíše výjimečnou

---

<sup>38</sup> Tj. nikoliv podle zvláštních předpisů pro orgány veřejné moci v oblasti bezpečnosti apod. jako například Policie ČR

<sup>39</sup> § 20 zákona o ochraně osobních údajů.

a neměla by se stát běžnou součástí každodenního života, kde stále ochrana lidské důstojnosti, osobnosti a soukromí převažuje nad obavou z majetkových ztrát.<sup>40</sup>

V roce 2013 pokračoval i vývoj v problematice zpracování vzorků DNA. Vláda v září zrušila úkol Ministerstva vnitra přijatý na základě podnětu Rady vlády pro lidská práva k vypracování nové komplexní úpravy nakládání se vzorky DNA ve veřejném i soukromém sektoru.<sup>41</sup> Tento krok však rozhodně neznamená, že by situace byla z hlediska lidských práv uspokojivě řešena. Dokladem je i několik soudních rozhodnutí, která se problematice nakládání se vzorky DNA věnovala. V návaznosti na kontrolní činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů<sup>42</sup>, který udělil Ministerstvu vnitra pokutu za uchovávání vzorku jednoho bývalého vězně v Národní databázi DNA, se Městský soud v Praze zabýval žalobou ministerstva proti této pokutě.<sup>43</sup> Po poměrně podrobné analýze původní i současné úpravy nakládání s osobními údaji ze strany Policie ČR dal soud za pravdu Ministerstvu vnitra a rozhodnutí úřadu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Na úvod soud předznamenává, že nevidí důvod pro absenci výslovného zákonného zmocnění zpochybňovat samotné zřízení Národní databáze DNA.<sup>44</sup> Pokud podle soudu je Policie ČR oprávněna získávat vzorky DNA<sup>45</sup>, je oprávněna je následně zpracovávat i v příslušné databázi. Soud se přitom odvolává na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu<sup>46</sup> a stanovisko Ústavního soudu<sup>47</sup>. Přitom se však dostatečně nevypořádává s rozsáhlou judikaturou Ústavního soudu k vlastnímu tématu stížnosti, tj. k ochraně soukromí a osobních údajů<sup>48</sup>, která naopak stanovuje poměrně přísné podmínky pro právní úpravu nakládání s osobními údaji, včetně její zákonné formy a dostatečné jasnosti a podrobnosti.<sup>49</sup> Předmětem řízení totiž není existence databáze, ale především zpracovávání vzorků a profilů DNA jako osobních údajů, ať již v databázi či jiným způsobem. Soud konstatoval, že při posuzování otázky, zda je zásah do práva na ochranu soukromí a osobních údajů přiměřený a ospravedlnitelný, je zapotřebí se zabývat rozsahem informací, které profil DNA nese. Z profilu DNA je na rozdíl od vzorku DNA možné určit pouze pohlaví osoby. Podle soudu se nezbytnost uchovávání profilu DNA odvíjí též od procesního postavení osoby, tj. zda je osoba podezřelá, obviněná či odsouzená.

Dále se soud zevrubně vyjádřil k hlavnímu předmětu sporu, tj. zda je přiměřené, tzn. vhodné, potřebné a nezbytné v databázi uchovávat DNA profil vězně odsouzeného za stanovené

---

<sup>40</sup> Shodou okolností se ke kamerovým systémům ve své závěrečné zprávě za rok 2013 vyjadřuje i veřejný ochránce práv, který „poměrně kriticky vnímá všeobecný trend chránit sebe či majetek s použitím nejrůznějších monitorovacích zařízení. Nicméně akcentuje současný zájem po potřebě většího bezpečí. Instalace například kamerového systému může k tomuto pocitu (byť mnohdy pouze falešnému) přispět.“ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv (dále jen „Souhrnná zpráva“) za rok 2013, str. 67.

<sup>41</sup> Usnesení vlády č. 739 ze dne 25.9.2013. Podrobněji o podnětu Rady viz Zpráva za rok 2012, str. 11n.

<sup>42</sup> Viz [http://www.uouu.cz/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=200144&id=1757&n=zpracovani-osobnich-udaju-v-narodni-databazi-dna&query=DNA](http://www.uouu.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=200144&id=1757&n=zpracovani-osobnich-udaju-v-narodni-databazi-dna&query=DNA)

<sup>43</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 30/2010 ze dne 10.9.2013 přístupný zde [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2010/10A030\\_10\\_20140129124302\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/10A030_10_20140129124302_prevedeno.pdf)

<sup>44</sup> Viz rozsudek, str. 22. Podobně viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1075/11 ze dne 25.7.2012.

<sup>45</sup> § 63 odst. 4 a § 65 zákona o Policii ČR.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 60/2007 ze dne 29.5.2009.

<sup>47</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st 30/10 (č. 439/2010 Sb.) ze dne 30.11.2010.

<sup>48</sup> Především nálezy Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. března 2011 (č. 94/2011 Sb.) a Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. prosince 2011 (č. 43/2012 Sb.). O obou judikátech podrobněji viz Zpráva za rok 2011, str. 15nn.

<sup>49</sup> Podobně viz i rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *S. a Marper proti Spojenému království* ze dne 4. 12. 2008, stížnosti č. 30562/04 a 30566/04, Reports of Judgments and Decisions 2008.

trestné činy, které spadaly hlavně do oblasti hospodářské kriminality.<sup>50</sup> Soud neshledal, že by se uchovávané profily v Národní databázi DNA měly omezit na případy, kdy jde o závažné trestné činy ohrožující život, zdraví nebo bezpečnost osob.<sup>51</sup> Důvodem je pro soud jednak nezávazná povaha příslušných mezinárodních dokumentů a pak také samotná povaha české právní úpravy, která umožňuje vzorky DNA odebírat daleko širšímu okruhu osob, tj. nejen osobám ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu, ale i osobám obviněným či podezřelým ve vztahu k obecně vymezené kategorii úmyslných trestných činů.<sup>52</sup> Argumentace soudu přitom právní úpravu nijak nehodnotí z hlediska ochrany lidských práv, která naopak vybízí při nakládání s DNA ze strany veřejné moci k maximální zdrženlivosti.

V daném případě shledává soud uchování profilu DNA nezbytné, a to především na základě právní kvalifikace trestního jednání subjektu údajů, výše uloženého trestu a souvisejících okolností. Dalším výrazným argumentem pro soud je možnost recidivy. K praktické použitelnosti vzorku DNA v daném případě soud uvádí, že i když tento zpravidla je pouze nepřímým důkazem, může se v praxi ukázat klíčovým pro usvědčení pachatele. Pátrací metody a oprávnění policie se musí přizpůsobovat společenskému vývoji. Jedním ze způsobů vedoucích k odhalení pachatele v budoucnu tak i v těchto případech může být využití uchovaného profilu DNA pachatele již odsouzeného. Uvedenou argumentací však soud prakticky jednostranně zvýhodňuje zájem na řádné odhalování trestné činnosti před zájmem na ochranu soukromí. Uvedená tvrzení o recidivě, použitelnosti vzorku DNA či vhodnosti uchování vzorku DNA se dají vztáhnout na jakoukoliv trestnou činnost či na jakýkoliv způsob odhalování či prevence trestné činnosti.<sup>53</sup> Úřad pro ochranu osobních údajů podal proti rozsudku kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Opačný přístup k problematice zaujal stejný Městský soud v Praze na žádost (paradoxně stejného) žalobce, který se v občanskoprávním řízení na Ministerstvu vnitra domáhal likvidace vzorku svého DNA a profilu z něj vytvořeného.<sup>54</sup> Soud tentokrát konstatoval, že právně upraveno je sice samotné odebírání vzorku DNA, avšak již nikoliv jejich další zpracování včetně vytváření profilů a jejich uchování v databázi. Na základě především již zmiňovaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci S a Marper proti Spojenému království soud považuje vzorky DNA za citlivé osobní údaje, jejichž zpracování je zásahem do soukromí osob a musí proto být upraveno zákonem a sledovat legitimní cíl. Právní úprava musí vymezit, jaké vzorky je možno uchovávat, jak dlouho a za jakých podmínek a musí být přiměřená především ve vztahu k jednotlivým skupinám pachatelů trestných činů v závislosti na jejich společenské nebezpečnosti a nutnosti zasahovat do jejich práv pro ochranu zbytku společnosti.

---

<sup>50</sup> Šlo konkrétně o trestné činy kráčení daně poplatku a podobné povinné dávky, porušování autorského práva, poručování povinnosti při správě cizího majetku, maření výkonu úředního rozhodnutí a podvodu.

<sup>51</sup> Viz Doporučení č. R (92) 1E Výboru ministrů členských států Rady Evropy o využívání analýzy deoxyribonukleové kyseliny v rámci systému trestní justice

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1518265&SecMode=1&DocId=601410&Usage=2> .

<sup>52</sup> Viz § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR

<sup>53</sup> V důsledku by neefektivnější bylo uchování profilů všech osob, se kterými orgány činné v trestném řízení přišly do styku, neboť kdokoliv z nich se může stát recidivistou, či dokonce všech osob obecně, neboť kdokoliv z nich může v budoucnu spáchat trestný čin a jeho profil pak lze efektivně využít.

<sup>54</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 31 C 70/2012 ze dne 3.1.2013 přístupný zde <http://www.slidilove.cz/sites/default/files/rozsudek-dna-pivoda.pdf>

Soud pro zásah do práv subjektů sice shledává legitimní cíl spočívající v ochraně společnosti před trestnou činností a v jejím efektivním odhalování a stíhání, avšak nikoliv již zákonný podklad. Zákon sice upravuje oprávnění Policie ČR odebrat vzorek DNA, ale již nikoliv další nakládání se vzorkem, dobu jeho uchovávání, podmínky a okruh osob oprávněných k přístupu k němu a způsob jeho likvidace. Právní úprava (na zákonné i interní úrovni) umožňuje odběr vzorku DNA a následné uchovávání profilu DNA pouze u úmyslných trestných činů, nikoliv tedy trestných činů nedbalostních, avšak k úmyslným trestným činům přistupuje plošně. Soud na závěr podotýká, že samotné odebrání vzorku bukalním stěrem je možné pokládat za legitimní, ale následné uchovávání profilu DNA bez zákonné opory již neoprávněně zasahuje do práva osob na ochranu soukromí. Proto soud nařídil, aby Ministerstvo vnitra vzorek DNA žalobce zlikvidovalo a odstranilo jeho profil z Národní databáze DNA.<sup>55</sup> Rozsudek dosud není pravomocný, neboť Ministerstvo vnitra podalo odvolání.

Otázce nakládání se vzorky DNA se věnoval i Nejvyšší soud. Několik vězňů podalo žaloby na náhradu nemajetkové újmy vzniklé z nezákonného postupu Policie ČR při odběru vzorků DNA, neboť policie při odběru hrozila překonáním odporu.<sup>56</sup> Nižší soudy dovodily vznik nemajetkové újmy způsobené postupem Policie ČR bez zákonného podkladu, když odběry měly sloužit právě k naplnění Národní databáze DNA. Soudy se v daných případech rovněž přímo nijak nezabývaly Národní databází DNA a i Nejvyšší soud se primárně soustředil na samotný bukalní stěr, u kterého sice uznal zásah do práva na ochranu soukromí<sup>57</sup>, avšak nikoliv práva na ochranu tělesné integrity<sup>58</sup> a zákazu ponižujícího zacházení<sup>59</sup>, neboť bukalní stěr jako neinvazivní bezpečný zákrok nedosahuje potřebné intenzity. Zákonnost zásahu pak Nejvyšší soud navázal na nutnost posoudit, jakému účelu měla analýza DNA získaná z bukalního stěru sloužit a zda pro tento účel existuje zákonná opora, která splňuje podmínky zásahu do soukromí podle ústavního i mezinárodního práva.<sup>60</sup> Pokud tomu tak nebude, půjde o neoprávněný úřední postup, který může zakládat odpovědnost za způsobenou nemajetkovou újmu.<sup>61</sup> Samotný nárok na zdržení se zásahů do práv subjektů údajů skrze odběr a následné uchovávání vzorku lze však uplatňovat nikoliv v civilním, nýbrž ve správním soudnictví.<sup>62</sup>

Výše uvedené rozsudky mj. ukazují na základní problém, který absence přesného právního základu přináší. Místo zákonodárce se tudíž soudy pokoušejí ad hoc vyplnit uvedenou právní mezeru a stanovovat, v jakých případech je přípustné vzorky či profily DNA uchovávat, a v jakých naopak nikoliv. Soudce v tomto přitom nemůže zákonodárce nahradit, neboť těžko stanoví obecně platná a závazná právní pravidla poskytující dostatečnou ochranu právům subjektů údajů. Velmi obecná právní úprava zákona o Policii ČR jim k tomu rovněž neposkytuje dostatečný návod.<sup>63</sup> Interní policejní předpisy pak pro soudy nemohou být závazným návodem už proto, že jimi nejsou vázány.<sup>64</sup> Potřeba právní úpravy nakládání se vzorky DNA především (avšak nejenom) ve veřejnoprávním sektoru tak zůstává nadále akutní.

<sup>55</sup> Soud použil jako právní základ svého postupu § 13 odst. 1 občanského zákoníku.

<sup>56</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2778/2011 ze dne 28.2.2013.

<sup>57</sup> Čl. 10 odst. 2 Listiny

<sup>58</sup> Čl. 7 odst. 1 Listiny.

<sup>59</sup> Čl. 7 odst. 2 Listiny.

<sup>60</sup> Především čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>61</sup> § 13 a 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.

<sup>62</sup> § 82nn soudního řádu správního. Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3279/2012 ze dne 24.4.2013. Z tohoto formálního důvodu se lze domnívat, že výše uvedený rozsudek Městského soudu v Praze bude v odvolacím řízení zrušen.

<sup>63</sup> Viz především § 79 – 88 zákona o Policii ČR.

<sup>64</sup> Viz čl. 95 odst. 1 Ústavy.

## 1.2. Právo na informace

Analýza Ministerstva vnitra na základě výročních zpráv povinných subjektů ukázala, že problémy spojené s porušováním práva na informace se vyskytují jen u 0,4% všech vyřizovaných žádostí<sup>65</sup>. Přesto se nadále objevují případy dlouhotrvajících řízení, kdy povinné subjekty nerespektují závazný právní názor nadřízeného orgánu. To vede k protahování řízení, kdy povinný subjekt opakovaně vydává rozhodnutí, kterými odmítá poskytnout požadované informace, a nadřízený správní orgán opakovaně tato rozhodnutí ruší či konstatuje opakovaně chybný postup povinného subjektu při vyřizování žádostí o informace.<sup>66</sup> V extrémních případech dokonce povinné subjekty (byť z možná pochopitelných kapacitních důvodů) odmítnou o žádostech o informace vůbec rozhodovat a nevydají ani negativní rozhodnutí o neposkytnutí informace.<sup>67</sup> V tomto směru by bylo možné zvážit zavést instituty, které by mohly vymahatelnosti práva na informace posílit. Lze uvažovat např. o tzv. informačním příkazu, kdy nadřízený orgán může povinnému subjektu uložit informaci poskytnout, pokud nebude zákon umožňovat jí neposkytnout, anebo o vytvoření centrální instituce (tzv. informační komisař<sup>68</sup>), která by byla vybavena potřebnými pravomocemi, ať již koordinačními, příkazními či sankčními<sup>69</sup>, samozřejmě s ohledem na současný systém správního řízení a správního soudnictví.

Judikatura správních soudů se v roce 2013 opět věnovala některým aspektům práva na informace. Nejvyšší správní soud vyjasnil např. do jaké míry je povinný subjekt povinen poskytovat emailovou korespondenci svých představitelů a zaměstnanců.<sup>70</sup> Tato povinnost se týká úřední korespondence, tj. korespondence, která je užívána v rámci konkrétního řízení v působnosti daného subjektu a jako taková je rovněž evidována ve spisové dokumentaci a archivována. Právo na informace ani zákon o svobodném přístupu k informacím naopak nevyžadují poskytování veškeré korespondence představitelů či zaměstnanců povinného subjektu a porušování listovního tajemství<sup>71</sup> za účelem plnění práva na informace. I pracovní korespondence požívá ochrany listovního tajemství. Případný konflikt těchto práv musí být řešen v každém konkrétním případě na základě vyvažování obou těchto práv. Zákon ani přímo nevyžaduje automatické uchovávání veškeré korespondence, ale pouze té, která má být úředně evidována jako součást působnosti povinného subjektu a je využívána při jeho zákonné činnosti. Zaměstnanci a představitelé povinného subjektu naopak jsou povinni veškerou takovou korespondenci nechat evidovat, aby mohla být následně využita při výkonu jeho působnosti a tudíž také uchována a poskytnuta. Kontroly plnění této povinnosti se však nelze domáhat tak, že se preventivně bude požadovat poskytnutí veškeré korespondence. Tato

---

<sup>65</sup> Z výročních zpráv vyplývá, že v roce 2012 bylo podáno celkem 6 770 žádostí o informace dle informačního zákona. Z tohoto počtu se k nadřízenému orgánu (potencionálně, pomineme-li možnost autoremedury) dostalo prostřednictvím stížnosti či odvolání pouze 549 žádostí (8,1 % případů). Soudy se v daném roce zabývaly jen 27 kauzami souvisejícími s poskytováním informací (0,39 % z ročního nápadu žádostí o informace).

<sup>66</sup> Samotné Ministerstvo vnitra, které vykonává roli nadřízeného správního orgánu ve vztahu k orgánům krajů nebo hlavního města Prahy v samostatné působnosti, řešilo v l. 2012-13 více jak 400 případů odvolání, přičemž v některých z nich překročil počet rozhodnutí číslo 10.

<sup>67</sup> Na tento případ jedné obce upozornil ve své zprávě veřejný ochránce práv. Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 23 a 67.

<sup>68</sup> Viz usnesení vlády č. 39 ze dne 16.1.2013 ke Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

<sup>69</sup> Pravomoci by mohly sahat od povinné spolupráce povinných subjektů a plnění příkazů orgánu až po oprávnění ukládat sankce za nezákonný postup.

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 50/2012 ze dne 30.5.2013.

<sup>71</sup> Čl. 13 Listiny. Toto oprávnění automaticky neplyne ani z oprávnění zaměstnavatele kontrolovat využívání výrobních a pracovních prostředků zaměstnanci včetně výpočetní techniky podle § 316 odst. 1 zákoníku práce, tj. že by povinný subjekt jako zaměstnavatel automaticky předpokládal, že veškerá korespondence je čistě pracovní a může být proto poskytnuta, neboť se týká jeho činnosti.

kontrola musí probíhat především v daných řízeních, ve kterých mohou být využívány pouze řádně evidované a prezentované úřední informace a dokumenty.<sup>72</sup>

Další rozsudek se týkal otázky, do jaké míry je žadatel povinen svou žádost o informaci specifikovat. Spor se vedl o to, zda je v rámci korespondence povinný subjekt povinen poskytnout i přílohy k daným dopisům, aniž by o ně žadatel výslovně požádal. Nejvyšší správní soud zaujal názor, že žadateli není nutné automaticky poskytovat přílohy korespondence povinného subjektu, pokud o ně výslovně nepožádá nebo pokud výslovně nepožádá o informace v nich obsažené. Tento postup lze považovat za poněkud formalistický. Je sice pravda, že žadatel by měl svou žádost formulovat co nejpřesněji a nejprecizněji a stanovit tak okruh požadovaných informací. Lze přisvědčit i tomu, že „správní orgány nejsou schopny znát či odhadovat záměry a úmysly žadatele.“ Na druhou stranu, přílohu k dopisu lze považovat za integrální součást tohoto dopisu a tudíž i pojmu korespondence.<sup>73</sup> Lze se proto oprávněně domnívat, že žadatel o korespondenci, resp. obsah spisu v určité věci, chce poskytnout tuto korespondenci v celé šíři, tj. včetně příloh. Je sice pravda, že žadatel může podat novou žádost, kde speciálně požádá o poskytnutí příloh, avšak tento postup je v naprostém rozporu s rychlým, vstřícným a maximálně efektivním poskytováním informací v souladu s Listinou základních práv a svobod a zákonem o svobodném přístupu k informacím. Na tom nic nemění ani obava, že by povinné subjekty byly zatíženy poskytováním příloh dokumentů, neboť pokud není důvod je neposkytnout, na žádost stejně poskytnuty budou muset být. Stejně tak obava ze „zahlcení žadatelů“ informacemi, které je nezajímají a které ani nepožadovali, je naprosto zbytečná, neboť sami žadatelé jsou naprosto oprávněni určit si, jaké chtějí informace a jak se v nich zorientují a opět, pokud zde není důvod je neposkytnout, musí tyto informace dostat. Soud v tomto případě posvětil formalistický postup, který přístup k informacím komplikuje.<sup>74</sup>

### **1.3. Právo shromážd'ovací**

Nejvyšší správní soud vynesl v roce 2013 rozsudek ve věci kácení stromů na Šumavě.<sup>75</sup> Zrušil rozsudek Krajského soudu v Plzni a uložil mu doplnit dokazování ve věci, zda se skutečně konalo shromáždění.<sup>76</sup> Shromáždění pojal jako specifickou formu výkonu svobody projevu, kdy skupina osob na určitém místě v daný okamžik viditelně, společně a koordinovaně vyjadřuje společný názor na věci veřejné, včetně ochrany přírody a životního prostředí. Důležitá je právě vzájemná spolupráce a koordinace projevovaných názorů mezi osobami nacházejícími se v daném okamžiku společně na jednom místě, neboť shromáždění je projevem výsostně fyzickým.<sup>77</sup> Tím je pak možno nejen vymezit účastníky shromáždění, ale především jeho průběh v čase a prostoru. Forma shromáždění přitom nesmí nabrat násilnou podobu či vést k porušování právních předpisů, neboť ochrany požívá pouze shromáždění

---

<sup>72</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 2564/13 ze dne 20.11.2013

<sup>73</sup> Přílohy jsou integrální součástí spisu ve věci, jak plyne z § 17 odst. 1 správního řádu, § 42 odst. 4 občanského soudního řádu či §59 odst. 4 trestního řádu

<sup>74</sup> I tento rozsudek byl bohužel posvěcen Ústavním soudem, jak plyne z nálezu sp. zn. IV.ÚS 1684/11 ze dne 31.7.2013.

<sup>75</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 20.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 101/2011 ze dne 11.6.2013.

<sup>77</sup> Shromážděním tedy není např. internetová skupina osob vyznávajících a projevujících podobné názory. Shromážděním rovněž není předem naplánovaná činnost skupiny osob, která se následně odehrává samostatně.



pokojně.<sup>78</sup> Porušení právních předpisů sice může být vyjádřením názoru, ale pouze pokud je nezbytné a přiměřené situaci.

Krajský soud v Plzni pak následně doplnil dokazování a dospěl víceméně ke stejnému závěru jako předtím, tj. že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.<sup>79</sup> Krajský soud v Plzni se v rozsudku pokusil naplnit všechny podmínky Nejvyššího správního soudu a dostatečně objasnit, proč přes poněkud netradiční průběh byla blokáda těžby v Národním parku shromážděním, které požívalo plné ústavní a zákonné ochrany. Zároveň vyhodnotil postup Policie ČR jako nelegální jednak pro pomnutí charakteru shromáždění a souvisejících zákonných pravidel jako takových a jednak pro jednostranné vyhodnocení situace v neprospěch výkonu základních práv a svobod a naopak ve prospěch činnosti, která byla zjevně nelegální, resp. nebyla zajištěna její legalita. Do budoucna tedy orgány veřejné moci budou muset pečlivě vážit všechny okolnosti nejen ve vztahu k netradičním formám shromáždění, kterých s rozvojem forem sociální komunikace bude jistě přibývat, ale i ve vztahu k ostatním činnostem dotýkajícím se jakkoliv konaného shromáždění, kterým nelze dát slepě přednost, ale musí být pečlivě zvažována jejich legalita, legitimita a přiměřenost. Ministerstvo vnitra podalo proti rozsudku kasační stížnost, tudíž se k věci bude moci opět vyjádřit Nejvyšší správní soud.

Dalším klíčovým rozsudkem byl rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>80</sup> ve věci konfliktu dvou shromáždění, z nichž jedno bylo nahlášeno na dlouhou dobu a prakticky mělo obsáhnout valnou část daného města, a tudíž svolavatel druhého shromáždění je považoval za obstrukční.<sup>81</sup> Nejvyšší správní soud přisvědčil, že kolizi dvou shromáždění v místě a čase lze řešit dohodou mezi jejich svolavateli a pokud k ní nedojde či kolize není vyřešena změnou času či místa jednoho ze shromáždění<sup>82</sup>, musí být později ohlášené shromáždění zakázáno.<sup>83</sup> Toto platí přitom i v případě shromáždění, které je dlouhodobé či mnohočetné, neboť samotný tento fakt, jakkoliv může vyvolat pochybnosti o skutečném záměru stěžovatele všechna shromáždění opravdu uskutečnit, není důvodem pro zákaz shromáždění. Jednou nezakázané shromáždění navíc nemůže být zakázáno po uplynutí zákonné lhůty 3 pracovních dní.<sup>84</sup> Zákaz kolidujícího shromáždění však nelze pojímat formalisticky, nýbrž podle skutečných okolností případu. Smyslem zákazu je zabránit střetu dvou shromáždění, což ovšem logicky předpokládá, že se obě shromáždění budou konat. Účelem práva shromážděvacího je umožnit veřejný projev určitým názorům a idejím a nikoliv mu naopak bránit blokadou veřejného prostoru. Shromáždění, která si pouze „rezervují“ veřejný prostor, aniž by jej fakticky využila pro výkon shromážděvacího práva, jsou zneužitím shromážděvacího práva, a proto nemohou být důvodem pro zákaz jiných shromáždění, která by ho příslušně využít chtěla a mohla. Pokud by se zcela zjevně ukázalo, že dřívější shromáždění byla ohlášena jedině s účelem blokovat dané místo v daném čase, šlo by o zneužití práva. Obstrukční shromáždění je možné

<sup>78</sup> Čl. 19 odst. 1 Listiny, čl. 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

<sup>79</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 66/2011 ze dne 11.12.2013 přístupný zde [http://obcanskymonitoring.cz/wp-content/uploads/2014/03/140120\\_rozsudek\\_KS\\_PLzen.pdf](http://obcanskymonitoring.cz/wp-content/uploads/2014/03/140120_rozsudek_KS_PLzen.pdf)

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 60/2013 ze dne 29.11.2013.

<sup>81</sup> Šlo o spor mezi o.s. Konexe a hnutím Čeští lvi, které pořádalo protiromské demonstrace v českých městech v létě 2013. Sdružení Konexe se pořádání těchto demonstrací snažilo zabránit tím, že nahlašovalo vlastní akce, které se měly konat na klíčových veřejných místech daných měst, a to každý den ve sledovaném kritickém období, aby akce extremistů a jiných subjektů byly pro kolizi místa a času zakázány, případně rozpuštěny.

<sup>82</sup> § 8 zákona o právu shromážděvacím.

<sup>83</sup> § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromážděvacím.

<sup>84</sup> § 11 odst. 1 zákona o právu shromážděvacím.

za určitých okolností následně zakázat. Bránění ve výkonu shromažďovacího práva by rovněž bylo možné postihnout jako přestupek.<sup>85</sup>

Posledním významným rozsudkem byl rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích týkající se letních nepokojů na sídlišti Máj.<sup>86</sup> Krajský soud v něm potvrdil postup Magistrátu města České Budějovice, který zakázal shromáždění s odůvodněním, že skutečný účel shromáždění směřuje k výzvám rozněcování nenávisti, dopouštění se násilí a porušování Ústavy a zákonů<sup>87</sup> a že konáním shromáždění mohou být dotčena konkrétní práva určité sociální skupiny, tj. romské menšiny. V návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu se magistrát zabýval nikoliv jen ohlášeným účelem shromáždění<sup>88</sup>, ale i možným skutečným účelem shromáždění, a zda tento skutečný účel nemůže být důvodem pro zákaz shromáždění, přičemž však tento skutečný účel je nutno řádně prokázat.<sup>89</sup> Magistrát při posuzování skutečného účelu shromáždění vyšel ze zkušeností s předchozími shromážděními a současné situace v místě konání shromáždění a jeho okolí, kde se v přechodících dnech konala shromáždění končící konflikty s místními obyvateli romského původu a Policií ČR. Charakteristiku svolavatele shromáždění dovedl z veřejně dostupných informací o skupinách, jejichž účastníci byli přítomni předchozím shromážděním, a dostupných informací o plánovaném shromáždění. Podobně byly vyhodnoceny i další osoby související s pořádáním shromáždění (např. zmocněnec svolavatele). Všechny okolnosti vedoucí k zakazu shromáždění byly podle soudu magistrátem řádně prokázány. Navíc byl svolavateli učiněn návrh uskutečnit shromáždění na jiném místě, kde by nehrozilo ohrožení bezpečnosti osob a narušení veřejného pořádku, který jím však nebyl akceptován. Krajský soud zároveň uvedl, že důležité je hodnotit celý kontext oznámeného shromáždění, nejen svolavatele, ale i lokalitu, veřejně dostupné informace a směřování shromáždění. Jde přitom o jedno z prvních rozhodnutí zabývajících se skutečným a nikoliv ohlášeným účelem shromáždění, které soud nezrušil. Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.<sup>90</sup>

Ministerstvo vnitra vydalo v roce 2013 i aktualizovaný Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím z roku 2009. Nový manuál seznamuje obce s úkony, které mohou činit před shromážděním a během shromáždění. Jednotlivé problémové situace jsou ilustrovány konkrétními příklady a jsou nastiňovány návrhy řešení. Jde např. o dodržení lhůt pro platné oznámení shromáždění, řešení případů blokačních shromáždění, kolize více shromáždění, pořádání extremistických shromáždění a pochodů do sociálně vyloučených lokalit, řešení protidemonstrací a pokojného vyjádření nesouhlasu s extremisty, dodržování podmínek pro zákaz shromáždění a rozpuštění shromáždění, řešení incidentů při demonstracích, konflikty práva shromažďovacího a práva petičního, problematika zneužití práva, posuzování

---

<sup>85</sup> § 14 odst. 2 písm. h) shromažďovacího zákona. Výše pokuty činí podle § 13 odst. 1 zákona o přestupcích až 1 000 Kč.

<sup>86</sup> Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn.10 A 92/2013 ze dne 14.8.2013, přístupný zde: <http://www.pecina.cz/files/rozsudek70.pdf>

<sup>87</sup> Viz § 10 odst. 1 písm. a), b), c) zákona o právu shromažďovacím.

<sup>88</sup> Tím měl být „Protest proti kriminalitě, porušování zákonů Policií ČR, za práva všech slušných občanů této země“. Viz str. 1 rozsudku.

<sup>89</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 7/2008 ze dne 31. 8. 2009.

<sup>90</sup> Bude přitom zajímavé sledovat, zda Nejvyšší správní soud potvrdí svou předchozí judikaturu, která je v odborných kruzích vnímána poněkud rozporuplně. Viz např. Wagnerová E. a kol: Listina základních práv a svobod, Praha, 2012, str. 464. Viz rovněž Zpráva za rok 2009, str. 27.

zahalování tváří atd. Manuál zároveň představuje aktuální judikaturu a nová stanoviska Ministerstva vnitra k otázkám souvisejícím se shromažďovacím právem.<sup>91</sup>

#### **1.4. Právo volební**

V důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky ke dni 28. srpna 2013<sup>92</sup> se ve dnech 25. a 26. října 2013 v České republice konaly předčasné volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Po volbách do Poslanecké sněmovny řešil volební senát Nejvyššího správního soudu celkem 42 návrhů týkajících se těchto voleb, ze kterých se meritorně zabýval pouze deseti. Z nich bylo 9 zamítnuto a 1 odmítnut. Nejvyšší správní soud zjistil ve dvou případech porušení volebního zákona spočívající v nezapočítání přednostních hlasů určitých kandidátů.<sup>93</sup> Jelikož se však toto nezapočítání podařilo prokázat v každém případě jen v 1 volební místnosti, nemohlo nijak ovlivnit celkové výsledky voleb. K podobným krokům však může dojít i v jiných volebních místnostech, aniž by však byly objeveny. Parlamentní demokracie je přitom založena nejen na volné soutěži politických stran, ale i na řádném fungování volebního procesu a zjišťování jeho výsledků, ve které musí panovat naprostá důvěra. Příslušné orgány tedy musí pracovat tak, aby tuto důvěru maximálně posilovaly a nikoliv naopak podkopávaly. Nezbyvá tedy než apelovat na veškeré osoby podílející se na zjišťování výsledků voleb, aby svou práci vykonávaly maximálně zodpovědně. Český statistický úřad přitom provádí školení členů okrskových volebních komisí k systému zjišťování a zpracování výsledků hlasování a zároveň vydává Pokyny pro postup okrskových volebních komisí při realizaci závazného systému zjišťování a zpracování výsledků voleb, které jsou názorně doplněny instruktážním videopořadem. Kromě toho umožňují všechny volební zákony, aby kandidující politické strany a hnutí mohly delegovat své zástupce za členy jednotlivých okrskových volebních komisí, což by mělo působit také jako určitá forma kontroly zjišťování volebních výsledků. Navrhovatelé rovněž zpochybňovali parametry volebního systému (uzavírací klauzule a rozdělení na volební kraje a okrsky apod.) jakožto omezení politických stran a hnutí. Nejvyšší správní soud s odkazem na nálezy Ústavního soudu a své dřívější rozhodnutí veškeré tyto námitky zamítl, neboť se nedotýkají ústavně chráněného volebního práva a jsou plně v pravomoci zákonodárce. V roce 2013 se do zastupitelstev obcí konalo 31 nových voleb a 1 volby dodatečné. Všechny volby proběhly řádně.

---

<sup>91</sup> Manuál je přístupný zde <http://www.mvcr.cz/soubor/shromazdeni-manual-web-pdf.aspx>

<sup>92</sup> Rozhodnutí presidenta republiky ze dne 28. srpna 2013 o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky publikované pod č. 265/2013 Sb.

<sup>93</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 120/2013 ze dne 14.11.2013 a sp. zn. Vol 143/2013 ze dne 21.11.2013.

## 2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

### 2.1. Občanské soudní řízení

Dne 1. ledna 2013 vstoupila v účinnost novela občanského soudního řádu popsaná v minulé zprávě.<sup>94</sup> Vedle změny právní úpravy dovolání novela rovněž posílila procesní práva cizinců v občanském soudním řízení, neboť v pracovních věcech a v řízení o propuštění ze zajištění se cizinec může nechat zastupovat právnickou osobou, k jejímž činnostem patří ochrana práv cizinců.<sup>95</sup> Cizinec tak může nyní v řízení využít služeb nevládních organizací, které se problematice práv cizinců dlouhodobě věnují a mohou mu tak poskytnout kvalifikovanou radu v řízení. Dále došlo k posílení procesních práv nezletilých dětí zavedením institutu důvěrníka v občanském soudním řízení. Konečně v rámci rekodifikace soukromého práva byl přijat nový zákon o zvláštních řízeních soudních, který nově upravuje civilní nesporná řízení.<sup>96</sup> K určitým změnám došlo i v samotném občanském soudním řádu, kde byla např. změněna věcná příslušnosti k projednávání žalob na ochranu osobnosti, která přešla z krajských na okresní soudy.<sup>97</sup>

Významným tématem v minulém roce byla problematika náhrady nákladů soudního řízení. Ústavní soud totiž v návaznosti na svou předchozí judikaturu<sup>98</sup> zrušil tzv. přísudkovou vyhlášku<sup>99</sup>, která určovala výše náhrad nákladů v soudním řízení.<sup>100</sup> Hlavním důvodem byl paušální přístup ke hrazení nákladů řízení bez ohledu na jejich konkrétní průběh, chování jejich účastníků, složitost projednávané věci a další okolnosti. Vyhláška přiznávala náhradu nákladů paušálně, bez ohledu na skutečně poskytnuté úkony právní služby a jejich náročnost. Paušální přístup taky neumožňoval soudům posoudit účelnost vynaložených nákladů, což je přitom jedna ze základních podmínek přiznání náhrady nákladů řízení.<sup>101</sup> Paušální přístup spolu s nastavenou výší paušálu tak mohl vést až k neoprávněnému obohacování stran, kterým byly hrazeny náklady, které nebyly účelné či dokonce vůbec nevznikly, přičemž takovéto „spory o náklady“ v posledních letech nepřiměřeně zatěžovaly soudní soustavu a vedly navíc k sociálním problémům části obyvatelstva. Naopak v jiných, náročných sporech může být paušální náhrada nepřiměřeně nízká. Vyhláška navíc vůbec neposkytovala samotným soudům dostatečný návod ke spravedlivému postupu a naopak je nutila se od ní odchýlit, což musely ovšem odůvodnit.<sup>102</sup> Soudní judikatura se tak stávala nepředvídatelnou. Ústavní soud proto vyhlášku zrušil a zároveň naznačil, že by nová úprava měla především podrobněji rozvést kritéria pro určování výše náhrady právě v závislosti na okolnostech konkrétního případu. Měla by přitom zhodnotit především účelnost nákladů, a to jak ve

<sup>94</sup> Zákon č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Viz Zpráva za rok 2012 str. 20n.

<sup>95</sup> § 26 odst. 5 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 404/2012 Sb.

<sup>96</sup> Jde o zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, s účinností od 1.1.2014, který přejal úpravu hlavy páté části třetí občanského soudního řádu, tj. původní § 175a – 200z občanského soudního řádu.

<sup>97</sup> Zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>98</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 23nn.

<sup>99</sup> 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, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>100</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/12 ze dne 17.4.2013 (č. 116/2013 Sb.)

<sup>101</sup> § 142 odst. 1 občanského soudního řádu.

<sup>102</sup> Viz čl. 95 odst. 1 Ústavy a § 151 odst. 2 občanského soudního řádu.

vztahu k výši vymáhané částky a povaze sporu, tak ve vztahu k účastníkům řízení a jejich možnostem ochrany práv.<sup>103</sup>

Ústavní soud se v nálezu dotkl významného problému, který českou společnost trápí již mnoho let. Automatická aplikace předpisů o náhradách nákladů řízení v mnohých případech skutečně vedla k nespravedlivému obohacení určitých subjektů a naopak k dluhům u mnohých osob s nízkými příjmy, což zvýšilo jejich závislost na státní podpoře a prohloubilo jejich sociální vyloučení. Je sice pravda, jak uváděl Ústavní soud ve svých předchozích nálezech a jak připomíná i odlišné stanovisko k nálezu, že primárním kritériem pro vůbec samotné přiznání náhrady nákladů řízení soudy (a stejně tak i pro její výši) je účelnost vynaložených nákladů. Ovšem pokud podzákonná vyhláška, která má soudu poskytnout konkretizující návod, jak výši nákladů konkrétně vypočítat, ve skutečnosti žádná podrobnější pravidla nestanoví, lze si klást otázku, do jaké míry takovýto předpis soudům vůbec pomáhá v určení náhrady nákladů řízení v souladu s principy spravedlivého procesu. Vyhláška, od které je za účelem naplnění principu spravedlivého procesu nutno se odchýlit, logicky poněkud ztrácí smysl. Nová právní úprava, pokud bude přijímána, by tedy měla podrobněji zohlednit veškeré možné situace jak co do účelnosti nákladů, tak typů sporů podle jejich povahy, náročnosti a dalších okolností.<sup>104</sup>

Po zrušení přísudkové vyhlášky v současnosti soudy využívají při určování výše náhrad nákladů řízení tzv. advokátní tarif.<sup>105</sup> Tento předpis alespoň stanovuje výše náhrad, resp. odměn v závislosti na počtu poskytnutých úkonů právní služby, avšak jinak taky pracuje spíše na paušálním principu. Ministerstvo spravedlnosti přitom v roce 2013 právě v reakci na vysoké náhrady nákladů řízení a jejich sociální dopady přistoupilo k jejich několikerému snížení. Kromě zavedení obecných principů přiměřenosti odměny<sup>106</sup> či vyloučení příslušenství z tarifní hodnoty, ze které se výše odměny počítá<sup>107</sup>, se však snížení tarifních hodnot týkalo především řízení, kde soud ustanovuje účastníkům zástupce a jeho náklady tudíž hradí stát a tudíž bylo motivováno především ekonomickými důvody na straně státu, nikoliv snahou přispět ke spravedlivější výši náhrad. Dokonce naopak bylo zavedeno prosté sčítání odměn za jednotlivá řízení při spojení věcí<sup>108</sup>, což naopak principu účelnosti naprosto odporuje, neboť cílem spojení věcí je právě náklady všech zúčastněných, tj. i účastníků řízení, snížit oproti jejich projednávání v samostatných řízeních.<sup>109</sup> Teprve v roce 2014 jsou připravovány další úpravy, které by měly náklady řízení pro všechny účastníky skutečně snížit.

## **2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů**

Ministerstvo spravedlnosti provedlo v roce 2013 řadu prověrek civilní i trestní soudní agendy u okresních i krajských soudů zaměřených na zjištění, zda v řízeních nedochází ke zbytečným průtahům. Taktéž byly provedeny tematické prověrky pracovněprávních sporů a řízení o

---

<sup>103</sup> V tomto směru odkázal Ústavní soud na svou dřívější judikaturu rozebranou ve Zprávě za rok 2011 (viz výše).

<sup>104</sup> Inspirovat se lze úpravou zahraniční z Německa či Rakouska, kde jsou náhrady advokátům v soudním řízení velmi podrobně rozčleněny přímo na zákonné úrovni. Jako inspirace může rovněž sloužit úprava soudních poplatků.

<sup>105</sup> Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>106</sup> § 4 odst. 3 advokátního tarifu ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.

<sup>107</sup> § 8 odst. 1 advokátního tarifu ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.

<sup>108</sup> § 12 odst. 3 advokátního tarifu ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.

<sup>109</sup> Viz § 112 odst. 1 občanského soudního řízení.

způsobilosti k právním úkonům. Výsledky ukázaly, že v trestních věcech u okresních soudů mírně klesl počet neskončených řízení a u soudů krajských významně klesl počet neskončených odvolacích řízení, přičemž naopak počet neskončených řízení v prvním stupni zůstal na víceméně stejné úrovni. Průměrná délka skončených řízení v trestních věcech v roce 2013 činila u okresních soudů 173 dní a u krajských soudů 628 dní, což ukazuje na to, že zatímco u okresních soudů došlo k mírnému zkrácení řízení, u krajských soudů naopak došlo opět k prodloužení skoro o 3 měsíce. V civilních věcech u okresních soudů obecně přibýlo nových věcí a zvýšil se i počet nevyřízených věcí. Naopak krajské soudy i zde dosáhly snížení počtu věcí v odvolacím řízení, avšak přibýlo věcí v řízeních v prvním stupni. Snížení zatížení soudů nastalo ve věcech exekučních. Délka skončených řízení činila v roce 2013 v občanskoprávních sporech u okresních soudů průměrně 388 dnů, což je o 32 dnů více, než v roce 2012. I u krajských soudů došlo k mírnému prodloužení délky řízení z 510 na 511 dní.

Situace tedy stále není příliš uspokojivá. V návaznosti na problémy zmiňované v minulé zprávě<sup>110</sup> realizuje Ministerstvo spravedlnosti projekt „Zefektivnění činnosti soudů prostřednictvím posílení administrativních kapacit“<sup>111</sup>, jehož cílem je zvýšení efektivity činnosti soudů. Projekt umožňuje přidělení odborných a administrativních pracovníků k vybraným soudům na dobu dvou let. Pro realizaci projektu bylo vybráno 13 soudů, které vykazují nejvyšší počet neskončených věcí.<sup>112</sup> Těmto soudům bylo přiděleno celkově 102 nových odborných a administrativních pracovníků.<sup>113</sup> Nově přidělení pracovníci pomáhají s vyřizováním převážně jednodušších věcí, na něž stávající zaměstnanci soudů početně nestačí. Praktická realizace projektu byla zahájena v červenci 2012 a bude tedy probíhat do půli roku 2014. Projekt je krokem dobrým směrem, neboť jak vyplynulo i ze stanovisek veřejného ochránce práv<sup>114</sup>, řešení situace v soudnictví nemůže spočívat pouze v legislativních či systémových změnách, které se budou snažit přístup k soudům omezit a účastníky od něj všelijak odrazovat či omezovat jejich procesní práva, případně přesouvat činnost soudů na jiné orgány, což bylo cílem předchozích opatření. Jimi sledovaný efekt navíc nenastal okamžitě, případně byl spíše marginální. Pro řádné zajištění ochrany práv a práva na spravedlivý proces je nutno přikročit právě k posílení personálního a materiálního vybavení soudů. Proto je dobré, že díky projektu došlo k posílení administrativních kapacit na soudech, čímž je možno zefektivnit činnost vybraných soudů v co nejkratším časovém úseku. Lze očekávat vyřízení většího počtu věcí, což by mohlo v konečném důsledku zamezit navyšování počtu neskončených řízení, a zároveň bude sníženo riziko, že nově napadlé věci nebudou vyřízeny v optimálních lhůtách. Výsledkem by pak postupně mělo být celkové snižování délky soudních řízení. Tyto cíle jsou samozřejmě chvályhodné a potřebné, k jejich dosažení však bude nutné zajistit pro personální i materiální posílení dlouhodobější stabilní finanční zdroje a ne jen dočasné zdroje z fondů EU.

### **2.3. Exekuční řízení**

Na počátku roku 2013 nabyla účinnosti velká novela občanského soudního řádu a exekučního řádu.<sup>115</sup> Novela především rozdělila pravomoci orgánů veřejné moci při výkonu rozhodnutí.

<sup>110</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 22n.

<sup>111</sup> Projekt je financován pomocí Evropského sociálního fondu z prostředků Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, reg. č. CZ.1.04/4.1.00/80.00004.

<sup>112</sup> Jedná se především o soudy Ústeckého a Jihomoravského kraje.

<sup>113</sup> Při určování počtu přidělovaných pracovníků byly zohledněny jak personální požadavky soudů, tak počet nedodělků na jednoho soudce a počet nedodělků v poměru k ročnímu nápadu.

<sup>114</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 22n.

<sup>115</sup> Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související předpisy

Soudy měly nově provádět výkon rozhodnutí ve věcech výchovy nezletilých dětí, vyklizení bytu nebo místnosti se zajištěním bytové náhrady, vykázaní ze společného obydlí a nenavazování kontaktů s oprávněným a rozhodnutí cizích orgánů. Výkon rozhodnutí podle správního či daňového řádu měly provádět samy příslušné státní orgány a výkon ostatních civilních rozhodnutí, tj. exekuci na veškerá peněžítá plnění, pouze soudní exekutoři.<sup>116</sup> Pozice exekutorů v exekučním řízení se zároveň stala samostatnější, neboť soudy neměly rozhodovat o nařízení exekuce a pověření exekutora jejím provedením. Zůstal však zachován soudní dohled nad exekutory.<sup>117</sup> Zmíněné „exklusivní“ postavení soudních exekutorů v peněžních exekucích ovšem bylo hned po roce s účinností od 1. ledna 2014 zrušeno a nyní tedy opět i soudy mohou nařídit výkon rozhodnutí na všechna peněžítá plnění v občanském soudním řízení.<sup>118</sup> Výluka však byla zachována pro správní a daňové řízení. Naopak rozhodnutí původní novelou přenesená do „exklusivní“ pravomoci soudů byla nyní vyjmuta z pravomocí soudních exekutorů.<sup>119</sup>

Uvedené legislativní změny jsou důkazem výše uvedených, často však poněkud nekoncepčních snah o odbřemenění soudní soustavy a přenesení výkonu jejich úkolů na jiné osoby, přičemž hlavním či dokonce jediným cílem a smyslem je ušetřit prostředky státního rozpočtu a naopak ochrana práv osob není dostatečně brána v úvahu či je dokonce potlačena. Následně je, z často ne zcela jasných důvodů, právní úprava vracena částečně či úplně k původnímu stavu.<sup>120</sup> Pomineme-li obecnou diskusi o postavení soudních exekutorů a dostatečné ochraně proti zneužívání práv z jejich strany<sup>121</sup>, lze mít přinejmenším za to, že by jakékoliv oprávněné osobě mělo být ponecháno na výběr, zda chce využít pro vymožení pohledávky soudního vykonavatele, či soudního exekutora. Současný stav lze sice považovat za víceméně vyhovující, avšak do budoucna je velmi vhodné, aby se jakékoliv koncepční změny zákonů činily po zralé a odborné úvaze.

Na určité problémy při vykonávání exekucí upozornil i veřejný ochránce práv. Zjistil např., že při dohledu nad exekutory Ministerstvo spravedlnosti nedostatečně vedlo exekutory k zastavování exekuce příkázáním pohledávky z účtu, pokud na účet chodily příjmy po provedení exekučních srážek či příjmy, které ani srážkám ani příkázáním pohledávky nepodléhají.<sup>122</sup> Toto je přitom již dlouhodobý problém, když po provedení srážek dochází na obstaveném účtu k faktické dvojí exekuci a povinný pak nemůže svým příjmem v podobě základní nezabavitelné částky<sup>123</sup> či dávek nepodléhajících exekuci<sup>124</sup> disponovat. Může si sice z účtu vybrat částku ve výši dvojnásobku životního minima jednotlivce<sup>125</sup>, ale pouze

<sup>116</sup> § 251 odst. 2 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 396/2012 Sb.

<sup>117</sup> Podrobněji o novele viz Zpráva za rok 2012, str. 24n.

<sup>118</sup> § 251 odst. 2 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>119</sup> § 37 odst. 2 písm. b) exekučního řádu ve znění zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

<sup>120</sup> V důvodové zprávě k předmětným bodům zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je pouze uvedeno: „Dochází ke změně koncepce ustanovení, jímž je vymezována působnost soudu v oblasti výkonu rozhodnutí. V občanském soudním řádu bude nově uvedeno, že soud nařizuje a provádí výkon rozhodnutí, s výjimkou titulu, který se vykonává ve správním nebo daňovém řízení.“ Viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 932, str. 67, přístupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=932&ct1=0>

<sup>121</sup> Viz Zpráva za rok 2009, str. 19n, Zpráva za rok 2010, str. 35n, Zpráva za rok 2011, str. 24n a Zpráva za rok 2012, str. 24n

<sup>122</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 46.

<sup>123</sup> § 278 občanského soudního řádu.

<sup>124</sup> § 317 odst. 2 občanského soudního řádu.

<sup>125</sup> § 304b občanského soudního řádu.

jednorázově a následně musí věc řešit tak, že bude příjem po provedení srážek přijímat jinak, např. výplatou v hotovosti, k čemuž ovšem může dojít až za několik měsíců. Další možností je také požádat o částečné zastavení exekuce na daný účet, avšak to je již předmětem řízení před exekutorem, a pokud návrhu nevyhoví, tak před soudem, což je časově náročné. Ochránce se snaží naznačit, že exekutor by měl v takovém případě návrhu vyhovět vždy, aby došlo k naplnění zákonné úpravy základní nezabavitelné částky a vyluk z výkonu rozhodnutí a obecných principů přiměřenosti exekuce. Toto řešení však nelze považovat za plně uspokojivé. Stát musí přijmout taková opatření, aby dokázal naplnit svou vlastní právní úpravu a rovněž práva všech účastníků exekučního řízení. Problém tedy bude muset být dále řešen v budoucnu.

V této souvislosti ochránce rovněž upozornil na některé další nedostatky právní úpravy výkonu rozhodnutí. Výsluhový příspěvek není zařazen mezi příjmy, na které jsou uplatňovány srážky ze mzdy včetně zachování základní nezabavitelné částky.<sup>126</sup> Osobám pobírajícím pouze výsluhový příspěvek je tedy příspěvek srážen v plné výši a nezůstávají jim žádné prostředky na živobytí, čímž mohou být ohrožena i jejich základní sociální práva.<sup>127</sup> Ochránce proto doporučuje zařadit výsluhový příspěvek mezi příjmy, u kterých by výkon rozhodnutí probíhal právě srážkami ze mzdy a byly tak zajištěny základní nezabavitelné částky, které by příjemcům příspěvku zajistily základní příjem. Související problémy se podle ochránce vyskytují i u odstupného, pokud je vypláceno za více měsíců najednou a jsou z něj srážky prováděny najednou jako z jednoho příjmu<sup>128</sup> či u příjmů osob omezených na svobodě. I ochránce proto doporučuje situaci urychleně řešit a přijmout účinné legislativní i nelegislativní kroky.<sup>129</sup>

Ve své praxi se ochránce setkává i s mnoha dalšími problémy exekucí, které však nespádají do jeho působnosti a musí být řešeny v exekučním či soudním řízení. Jedním z nich je i dodržení požadavku přiměřenosti exekuce vzhledem k vymáhané pohledávce.<sup>130</sup> Tomuto přitom naprosto odporuje praxe výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti k vymožení částky ve výši několika tisíců Kč. Ministerstvo spravedlnosti by tento fakt mělo zohlednit při provádění státního dohledu nad činností exekutorů.<sup>131</sup> Toto konstatoval i Ústavní soud v případě, kdy byla v roce 2005 nařízena exekuce na částku 5 075 Kč s příslušenstvím příkázáním pohledávky z účtu a prodejem nemovitosti.<sup>132</sup> Povinný samotnou částku v témže roce zaplatil a náklady exekuce byly určeny v částce necelých 9 000 Kč. Přesto exekuce prodejem nemovitosti nebyla dosud ukončena a vlastnictví povinného je stále omezeno exekučním příkazem. Povinný se proto domáhal po České republice náhrady nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve formě průtahů v řízení. Ústavní soud uvedl, že při posouzení nároku na náhradu nemajetkové újmy vzniklé v exekučním řízení je nutno zohlednit nejen celkovou délku řízení a tudíž zásah do procesních práv<sup>133</sup>, ale i míru omezení ostatních práv žalobce, tj. především práv majetkových<sup>134</sup>, ale i dalších, např. práva

<sup>126</sup> § 299 odst. 1 občanského soudního řádu.

<sup>127</sup> Čl. 30 odst. 1 Listiny.

<sup>128</sup> Toto je přitom v rozporu s § 286 občanského soudního řádu.

<sup>129</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 15n.

<sup>130</sup> Viz § 261 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu a § 58 odst. 1 a 2 exekučního řádu.

<sup>131</sup> Viz § 7 odst. 1 – 3 exekučního řádu. Viz rovněž zpráva o šetření veřejného ochránce práv přístupná zde: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/soudy/Dohled\\_nad\\_exekucemi/2559-11-JHO-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Dohled_nad_exekucemi/2559-11-JHO-ZZ.pdf)

<sup>132</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 3115/12 ze dne 21.1.2013.

<sup>133</sup> Čl. 38 odst. 2 a čl. 36 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

<sup>134</sup> Čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.



na ochranu soukromého a rodinného života<sup>135</sup> a zda byla nařízením a provedením exekuce zachována spravedlivá rovnováha mezi zájmem oprávněného na uspokojení pohledávky na straně jedné a zájmem povinného na pokojném užívání svého majetku na straně druhé. Věcně nepřiměřená či dokonce šikanózní a zároveň časově protahující se exekuce přitom bude zásahem do uvedených práv, neboť porušuje právě uvedenou spravedlivou rovnováhu. Tento význam se pak musí projevit i v úvaze soudu při hodnocení výše náhrady škody či nemajetkové újmy vzniklé tímto postupem ze strany státu.

## **2.4. Rozhodčí doložky a ochrana spotřebitele**

Jak Nejvyšší, tak Ústavní soud v roce 2013 dále pokračovaly v rozvoji judikatury na téma ochrany spotřebitele před nepřiměřenými smluvními podmínkami (nejen) v rozhodčím řízení. Nejvyšší soud na základě evropského práva<sup>136</sup> a judikatury Soudního dvora EU<sup>137</sup> podrobně rozebral smysl ochrany spotřebitele v evropském i českém právu a nároky na jeho výklad a aplikaci.<sup>138</sup> Efektivní ochrana spotřebitele vyžaduje, aby soud posuzoval přiměřenost smluvních podmínek, nejen pokud jí spotřebitel ve sporu sám namítne, ale přímo ze své úřední povinnosti. Jinak totiž není zaručeno, že spotřebitelé budou před nepřiměřenými podmínkami skutečně chráněni a že tento významný veřejný zájem bude naplněn. Nepřiměřené, resp. zneužívající podmínky jsou podmínky, které nebyly se spotřebitelem sjednány individuálně a spotřebitel je proto musí přijmout jako součást smlouvy s poskytovatelem zboží či služeb.<sup>139</sup> Dalším kritériem je vyrovnaný, resp. přiměřený poměr práv a povinností obou smluvních stran, který plyne z požadavku poctivosti jednání dodavatele (profesionálního obchodníka) vůči spotřebiteli. Naopak pokud dodavatel zneužívá svého dominantního postavení a ukládá spotřebiteli nepřiměřené podmínky (především v porovnání s podmínkami uloženými sobě), které by si při individuálním jednání o smlouvě strany určitě nesjednaly, půjde o podmínky nepřiměřené. Toto platí právě i pro rozhodčí doložky, které přes princip smluvní autonomie nesmí spotřebitele zbavovat jeho práv či jej jinak poškodit. Proto doložky, které např. určují rozhodce předem podle vůle dodavatele, neumožňují uplatnit právo na ochranu spotřebitele či řádný přezkum rozhodčího nálezu, způsobují významnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran v neprospěch spotřebitele a jde o nepřiměřenou obchodní podmínku v neprospěch spotřebitele, která je z uvedeného důvodu neplatná.<sup>140</sup> V rámci ochrany spotřebitele je přitom možné, resp. nutné zkoumat platnost rozhodčího nálezu a podmínky jeho vydání i v exekučním řízení, a pokud soud zjistí, že rozhodčí nález je z jakéhokoliv důvodu neplatný, musí exekuci zastavit pro nepřípustnost.<sup>141</sup>

<sup>135</sup> Čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy

<sup>136</sup> Především směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

<sup>137</sup> Např. rozsudky ve věcech C-240/98 až C-244/98, ve věci Océano Grupo Editorial a Salvat Editores či C-168/05 Elisa María Mostaza Claro.

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 1201/2012 ze dne 20.6.2013

<sup>139</sup> Na tom nic nemění ani formální uvedení smluvní podmínky na samostatné listině. Z toho rovněž plyne, že rozhodčí smlouva podle § 3 odst. 3 zákona o rozhodčím řízení bude rovněž posuzována z tohoto aspektu přiměřenosti bez ohledu na svou formu.

<sup>140</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 26n.

<sup>141</sup> § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu. Důvodem neplatnosti nálezu mohou být např.

netransparentní výběr rozhodce či předstírání existence stálého rozhodčího soudu zmiňované ve Zprávě za rok 2011, str. 26n. Viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012 či nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2735/11 ze dne 3. 4. 2012 a sp. zn. III. ÚS 1624/12 ze dne 27. 9. 2012.

Ústavní soud se rovněž vyjádřil obecně k dalším podmínkám spotřebitelských smluv.<sup>142</sup> Především uvedl, že spotřebitelské právo je příkladem materiálního pojetí rovnosti, kdy pro dosažení skutečně rovného postavení spotřebitelů a podnikatelů je nutno více chránit práva spotřebitelů, aby tak bylo vyrovnáno jejich fakticky nerovné postavení. Důvody spočívají např. ve větší profesionální zkušenosti prodávajícího, lepší znalosti práva a snazší dostupnosti právních služeb či možnosti stanovovat jednostranně smluvní podmínky. Proto je za účelem dosažení rovnosti spotřebitelů a podnikatelů nutno omezit jejich autonomii vůle zákonnými ustanoveními na ochranu spotřebitele. Dalším vůdčím principem je pak obecně již zmíněná poctivost (nejen) obchodního styku. Z něj plyne, že text spotřebitelské smlouvy má být pro průměrného spotřebitele dostatečně čitelný, přehledný a logicky uspořádaný. Smluvní ujednání musí mít dostatečnou velikost písma, nesmějí být ve výrazně menší velikosti, než okolní text a nesmějí být umístěna v oddílech, které vzbuzují dojem nepodstatného charakteru. Zásadní smluvní ujednání nemohou být součástí všeobecných obchodních podmínek, nýbrž spotřebitelské smlouvy samotné, tj. listiny, na niž spotřebitel připojuje svůj podpis. Obchodní podmínky nesmějí sloužit k tomu, aby do nich v často nepřehledné, složité formulované a malým písmem psané formě dodavatel skryl ujednání, která jsou pro spotřebitele nevýhodná a o kterých předpokládá, že pozorností spotřebitele uniknou. Pokud tak i přesto dodavatel učiní, nepočíná si v právním vztahu poctivě a takovému jednání nelze přiznat právní ochranu. Ústavní soud poukázal na to, že souhlas se smlouvou neznamená automaticky souhlas i s dalšími dokumenty, které smlouva obsahuje – typicky právě všeobecnými obchodními podmínkami. Stejně jako u samotné smlouvy musí spotřebitel jako strana mít možnost se s podmínkami seznámit, což přitom musí být provedeno prokazatelným způsobem a pokud obchodník tvrdí, že k tomu došlo, musí to rovněž prokázat.

---

<sup>142</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013

## 3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě

### 3.1. Vězeňství

Legislativní změny přijaté v roce 2013 směřovaly ke změnám ve vztahu k obviněným a odsouzeným a k posilování jejich práv.<sup>143</sup> Obviněným ve výkonu vazby bylo mimo jiné na jejich žádost umožněno samostatné ubytování, nebrání-li tomu účel vazby a uskutečnění návštěvy bez sluchové, případně i zrakové kontroly, umožňují-li to aktuální podmínky v konkrétní věznici. Bylo umožněno umístění obviněných do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem a rozšířeny možnosti používání telefonu obviněnými ke kontaktu s osobami blízkými, obhájci a advokáty. Novela také rozšířila telefonní kontakt odsouzených stejně jako u obviněných. Dále stanovila možnosti některých odsouzených připravovat si vlastní stravu z potravin dodaných věznicí, jsou-li pro to podmínky a posílila práva odsouzených na poskytování sociálního poradenství, pomoci a podpory v rozsahu stanoveném zákonem upravujícím poskytování sociální služeb. Sociální kapesné bylo nahrazeno poskytnutím balíčku základních věcí osobní potřeby pro odsouzené, kteří neměli v období kalendářního měsíce jiný příjem nebo jiné finanční prostředky ve výši alespoň 100 Kč. Na tento balíček nemají nárok obvinění; těm nemajetným však poskytuje správa věznice základní hygienické potřeby v nutném množství a sortimentu podle řádu výkonu vazby. Věznicím byly stanoveny i nové povinnosti. Věznice jsou povinny předat obviněnému i odsouzenému písemné vyhotovení seznámení s právy a povinnostmi. Na doporučení Evropského výboru proti mučení (CPT) byla zrušena separace doživotně odsouzených od ostatních odsouzených, ale současně byl zaveden režim pro velmi nebezpečné odsouzené, s tím, že jejich výkon trestu nemusí probíhat trvale v oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Novela zákona o Vězeňské službě<sup>144</sup> dále rozšířila výčet donucovacích prostředků<sup>145</sup>, které je příslušník Vězeňské služby při plnění svých úkolů oprávněn použít proti určitým osobám, pokud je to nezbytné k zajištění pořádku a bezpečnosti, o elektrický nebo jiný obdobně dočasně zneschopňující prostředek, jiný dočasně zneschopňující prostředek, vytlačování štítem, vytlačování vozidlem a prostředek k zamezení prostorové orientace.

#### Vývoj počtu vězňených osob v posledních pěti letech

stav k 31.12	2008	2009	2010	2011	2012	2013
obvinění	2 402	2 360	2 443	2 613	2 183	2 308
odsouzení	18 100	19 371	19 449	20 541	20 429	14 301
chovanci	-	3	8	16	32	36
celkem	20 502	21 734	21 900	23 170	22 644	16 645

#### Zdroj: Vězeňská služba

<sup>143</sup> Dne 1. ledna 2014 nabyl účinnosti zákon č. 276/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>144</sup> Zákon č. 157/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 555/1999 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>145</sup> Donucující prostředky lze použít proti osobám, které ohrožují život nebo zdraví, úmyslně poškozují majetek nebo násilím se snaží mařit účel výkonu zabezpečovací detence, výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, narušují pořádek nebo bezpečnost v prostorách Vězeňské služby, ve věznici pro místní výkon trestu, v budovách soudů, jakož i v jiných místech činnosti soudů, budovách státních zastupitelství nebo ministerstva, v zařízeních mimovězeňských poskytovatelů zdravotních služeb a v blízkosti střežených objektů.

Česká republika i nadále patří v Evropě mezi státy s nejvyšším počtem vězněných osob na 100 000 obyvatel.<sup>146</sup> V roce 2013 se počet vězněných osob snížil o 5 999. Důvodem je amnestie prezidenta republiky vyhlášená dne 1. ledna 2013. Počet obviněných ve výkonu vazby se zvýšil o 125 na celkový počet 2 308. Počet odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody se snížil o 6 128 na celkový počet 14 301 osob. Počet chovanců ve výkonu zabezpečovací detence se zvýšil o 4 na celkový počet 36. Problém přeplněnosti věznic se prezidentskou amnestií vyřešil pouze zdánlivě. Odborná veřejnost se totiž shoduje na tom, že problém se pouze odsunul do budoucna, neboť bez změny trestní politiky státu a dalších souvisejících opatření směřujících k prevenci recidivy lze po určité době očekávat opětovné naplnění kapacity věznic.<sup>147</sup> Amnestie prezidenta republiky zároveň ukázala na řadu jiných podstatných problémů – vysokou míru recidivy amnestovaných a nepřipravenost systému a celé společnosti propuštěné osoby znovu začlenit do společnosti.

V souvislosti s úbytkem vězněných osob došlo k přemístění těch zbývajících tak, aby byly v rámci možností vyrovnány kapacity mezi jednotlivými vězeňskými zařízeními. Přitom však nebyly příliš respektovány potřeby a přání vězňů. Ve věznicích s ostrahou např. přetrvával i nadále stav, kdy stovkám odsouzených ze sociálně slabých rodin je fakticky znemožněn styk s jejich rodinnými příslušníky.<sup>148</sup> To se projevilo co do obsahu stížností adresovaných ochránci. Většina odsouzených, kteří se na ochránce obrátili, opakovaně neúspěšně žádala v důsledku změn po amnestii o přemístění do věznice blíže k jejich rodině. Blízkost rodiny a udržování původních sociálních vztahů může výrazně přispět k nápravě odsouzeného. Žádosti však byly zpravidla zamítnuty z kapacitních důvodů. Ochránce se tímto argumentem opakovaně zabýval a v několika případech dospěl k závěru, že ačkoliv má věznice volnou kapacitu jen několika míst, nemusí to vždy znamenat, že nelze kapacitními důvody argumentovat pro případ zamítnutí žádosti o přemístění odsouzeného.<sup>149</sup>

V důsledku snížení počtu vězněných osob se zřetelně zlepšily ubytovací podmínky vězněných osob i podmínky pro realizaci programů zacházení s obviněnými, odsouzenými a chovanci. Finanční prostředky z úspor, ke kterým došlo v souvislosti s amnestií prezidenta republiky, byly směřovány zejména na zlepšení podmínek výkonu vazby.<sup>150</sup> Ubytovací kapacita vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2013 celkem 20 718 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2572 míst, které byly využity na 89,7 %. 18 080 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 79,1 %. 66 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu zabezpečovací detence bylo využito na 54,5 %. V závěru roku 2013 byl počet vězněných osob o 4 073 nižší v porovnání s normovou ubytovací kapacitou vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic).

---

<sup>146</sup> Počet vězněných osob na 100 000 obyvatel byl 158 k 31. prosinci 2013. Tento počet je i přes výrazný pokles v roce 2013 zřetelně vyšší než ve vyspělých demokratických evropských státech (např. SRN – 77, Rakousko – 98, Švédsko – 67, Norsko – 72, Švýcarsko – 82).

<sup>147</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 56

<sup>148</sup> Jde zejména o vězně z Moravskoslezského kraje, kteří vykonávají trest v českých věznicích více než 200 km od místa jejich bydliště.

<sup>149</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 57.

<sup>150</sup> Prostředky byly využity na estetizaci a zlepšení vybavení cel, chodeb, kulturních místností, prostorů k realizaci vycházek a návštěv a na rozšíření prostorů k realizaci aktivit s obviněnými tak, aby obvinění mohli pobývat denně alespoň 1,5 hod. mimo celu. Úspory umožnily rozšíření frekvence návštěv obviněných v délce 120 minut na jednou za 2 týdny, u mladistvých jednou týdně, prodloužení délky vycházek ve vymezeném prostoru vazební věznice na 90 minut denně, nákup potravin a věcí osobní potřeby 2x týdně a vyšší četnost použití telefonu. Došlo i k navýšení průměrné ubytovací kapacity oddělení se zmírněným režimem a zahájení postupné rekonstrukce prostor k výkonu vazby zaměřené na vytvoření přijatelnějších hygienických podmínek.

## Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2013

		1.1.2013	1.4.2013	1.7.2013	1.10.2013	31.12.2013
obvinění	muži	2 028	2 215	2 126	2 148	2 161
	ženy	155	162	149	162	147
	celkem	2 183	2 377	2 275	2 310	2 308
odsouzení	muži	19 129	13 117	13 175	13 292	13 491
	ženy	1 300	698	756	779	810
	celkem	20 429	13 815	13 931	14 071	14 301
chovanci	muži	30	32	34	34	34
	ženy	2	2	2	2	2
	celkem	32	34	36	36	36
vězňené osoby celkem	počet	22 644	16 226	16 242	16 417	16 645
	naplnění kapacit	107,1 %	76,5%	77,5 %	78,8 %	80,3 %

### Zdroj: Vězeňská služba

Pokračujícím problémem zůstávají nedůstojné důkladné osobní prohlídky vězňených osob, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující provedení takové prohlídky u konkrétního odsouzeného.<sup>151</sup> Běžné a bezdůvodné nucení odsouzených dělat při důkladné osobní prohlídce nazí dřepy či zvedat penis a šourek lze považovat za naprosto nepřiměřené a až hraničící se špatným zacházením.<sup>152</sup> Veřejný ochránce práv se v roce 2013 setkal s nedůstojnou prohlídkou také u civilních osob vstupujících do věznice. V daném případě byli rodiče odsouzeného nuceni se před návštěvou syna ve věznici podrobit důkladné osobní prohlídce, aniž by existovalo jakékoli podezření z vnášení nedovolených předmětů či látek. Veřejný ochránce práv shledal, že chování příslušníků Vězeňské služby ČR bylo v tomto případě excesem a vyzval jak předmětnou věznici, tak Generální ředitelství Vězeňské služby ČR k nápravě. Příslušná věznice však své pochybení neuznala a opatření k nápravě nepřijala a ochránce proto informoval veřejnost.<sup>153</sup> Rodiče odsouzeného podali proti vězeňské službě žalobu na ochranu osobnosti.

Další problematickou praxi shledal ochránce u věznice, která odsouzené neseznamovala s jejich hodnocením vypracovaným pro potřeby soudu, čímž jim bránila v právu na spravedlivý proces, když při soudním jednání nebyli na svou obhajobu dostatečně připraveni.<sup>154</sup>

V roce 2013 Česká republika čelila před Evropským soudem pro lidská práva stížnosti v souvislosti s právem být slyšen při rozhodování o vazbě.<sup>155</sup> Soud zdůraznil, že právo na výslech soudem je v řízení o vazbě třeba vykonávat v rozumných intervalech. Ač vzal Soud na vědomí zavedení institutu vazebního zasedání do českého trestního řádu, ke kterému došlo s účinností od 1. ledna 2012, došel v tomto případě k závěru, že k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy došlo, jelikož mezi konečným rozhodnutím o žádosti o propuštění na svobodu a

<sup>151</sup> Podle § 28 odst. 2 zákona o výkonu trestu je odsouzený povinen podrobit se osobní prohlídce v zájmu zajišťování vnitřního pořádku ve věznici a vyloučení toho, aby u sebe měl věc, kterou by narušoval účel výkonu trestu.

<sup>152</sup> Čl. 7 odst. 2 Listiny, čl. 3 Úmluvy, čl. 7 a 10 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.)

<sup>153</sup> <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/neprizupustna-prohlidka-civilistu-ve-veznici-vinarice/> Viz rovněž Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 57.

<sup>154</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2013, str. 58-59.

<sup>155</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. února 2013 ve věci *Vecsek proti České republice*, stížnost č. 3252/09.

posledním výsledkem stěžovatele uplynulo 259 dní, což soud neshledal jako rozumný interval. Konstatované porušení práva na osobní svobodu stěžovatele je zvláště zřejmé faktem, že v důsledku zásady presumpce nevinoty se jedná o nevinného člověka, což klade zvýšené nároky na odůvodnění dalšího trvání vazby. Spojeným problémem je přístup obviněného ke spisovému materiálu a snížená možnost vyjádřit se k námitkám státního zástupce totiž naráží na zásady kontradiktornosti řízení a „rovnosti zbraní“ ve vazebním řízení.

Otázkou rozhodování o vazbě s důrazem na kontradiktornost slyšení se zabýval i Ústavní soud ČR.<sup>156</sup> Stěžovatel byl nejdříve propuštěn z vazby na svobodu, a to za přijetí písemného slibu a stanovení dohledu probačního úředníka. Ke stížnosti státního zástupce krajský soud usnesení okresního soudu v neveřejném zasedání zrušil a ponechal stěžovatele ve vazbě. Ústavní soud k tomu uvedl, že považuje-li za nutné slyšení obviněného v situaci, kdy on sám podal stížnost proti svému ponechání ve vazbě, o to více se taková východiska musí uplatnit v případě, kdy prvostupňový soud rozhodl o propuštění obviněného z vazby na svobodu, avšak ke stížnosti státního zástupce bylo takové rozhodnutí zrušeno a obviněný byl ponechán ve vazbě. V takové situaci totiž obviněný vůbec neměl možnost vyjádřit se k tvrzením státního zástupce.

Největší mediální pozornost si získaly dva nálezy z konce roku 2013, jež reagovaly na ústavní stížnosti Davida Ratha. V prvním nálezu Ústavní soud<sup>157</sup> posuzoval důvodnost rizik útěku při dlouhotrvající vazbě a upozornil, že konkrétní hrozba vysokého trestu nepředstavuje „bianco šek“, na jehož základě je možné odůvodnit vzetí do vazby nebo následné ponechání ve vazbě. Druhým faktorem, klíčovým pro posouzení důvodnosti dalšího trvání vazby, bylo plynutí času, přičemž konkrétní skutečnosti zakládající důvodnost vazby v počáteční fázi trestního stíhání mohou ztrácet na významu či přesvědčivosti a nemusí již postačovat pro ospravedlnění dalšího trvání zbavení osobní svobody obviněného. Delší trvání vazby musí být ospravedlněno dalšími závažnými konkrétními důvody, které vylučují nahrazení vazby jiným opatřením podle trestního řádu. V druhém případě<sup>158</sup> zdůraznil, že důvody vazby mají být restriktivně interpretovány, neboť vazba má závažné negativní důsledky sociální a psychologické. Hrozba vysokého trestu sama o sobě pro naplnění útekového vazebního důvodu není dostačující. Stejně tak opakované používání stereotypních formulací v rozhodnutích soudů o prodloužení vazby vzbuzuje podezření, že se rozhodující orgány dostatečně nezabývaly konkrétními okolnostmi a nereagovaly na argumenty obviněného. Při posuzování a přezkoumávání existence vazebních důvodů je povinností obecných soudů vzít v úvahu délku trvání vazby. Riziko uprchnutí nebo skrývání se obviněného za účelem vyhnutí se trestnímu stíhání nebo trestu po případném propuštění z vazby nemůže být v případě dlouhotrvající vazby založeno výlučně na skutečnosti, že obviněnému hrozí vysoký trest. Delší trvání vazby musí být ospravedlněno dalšími závažnými konkrétními okolnostmi, které vylučují nahrazení vazby jiným opatřením podle trestního řádu.

Problém zůstává jako v minulých letech u zaměstnávání vězňů. V roce 2013 bylo zařazeno do práce 5 380 odsouzených, tj. o 1 317 méně než v roce 2012. V porovnání s předcházejícími roky se počet odsouzených zařazených do práce rovněž snížil – oproti roku 2011 o 1 422 a oproti roku 2010 o 1 285. K poklesu počtu odsouzených zařazených do práce došlo zejména v důsledku amnestie prezidenta republiky, když se výrazně snížil počet odsouzených zaměstnatelných na nestřežených pracovištích a na pracovištích s volným pohybem mimo vězňovnici, tedy odsouzených, po jejichž zaměstnávání je nejvyšší poptávka, neboť právě tito odsouzení byli mezi propuštěnými na základě amnestie.

<sup>156</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1129/13 ze dne 22. 5. 2013.

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2208/13 ze dne 11. 12. 2013

<sup>158</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2665/13 ze dne 12. 12. 2013.

Téma kvality a dostupnosti zdravotních služeb ve vězeňství je akcentováno dlouhodobě. Resortní poskytovatelé zdravotních služeb nejsou motivováni k práci s odsouzenými, ani nejsou nezávislí na vězeňské službě. Zdá se, že jediným řešením je provázat resortní zdravotní služby více s civilním zdravotnictvím, což ostatně doporučovala Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015 stejně jako Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání<sup>159</sup>.

### **3.2. Omezování na svobodě Policií ČR**

V roce 2013 posuzoval Evropský soud pro lidská práva další případ ponižujícího zacházení na policejní stanici.<sup>160</sup> Evropský soud pro lidská práva shledal, že policejní orgány tím, že stěžovatele na cele připoutaly ke kovovému oku nejdříve jednou rukou, později k druhému oku druhou rukou a nakonec oběma za zády k jednomu z ok a byly mu nakonec koženým páskem svázané obě nohy, aniž by k tomu byly oprávněné důvody, podrobily stěžovatele ponižujícímu zacházení. Policisté navíc stěžovatele na celu umístili, aniž by ho, vzhledem k jeho podnapilosti, nechali nejprve vyšetřit lékařem. Ohledně požadavku na nezávislost vyšetřování Soud zdůraznil, že někdejší Inspekce Policie České republiky, příslušná k vyšetřování trestných činů policistů, požadavek nezávislosti nenaplněovala, jelikož zůstala nadále organizačním útvarem Ministerstva vnitra a členové inspekce zůstali příslušníky Policie ČR. V návaznosti na rozsudek ve věci *Kummer proti České republice* podnikla Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) některé kroky směrem k posílení své nezávislosti na Policii ČR, jakož i ke zvýšení informovanosti příslušníků GIBS o závazcích vyplývajících z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud jde o posílení nezávislosti GIBS, probíhají dlouhodobá jednání s Policíí ČR o zpřístupnění specifických informačních systémů za účelem odstranění „informační závislosti“ GIBS na Policii ČR tak, aby GIBS mohla vždy řádně a včas řešit veškeré incidenty, kdy dojde k podezření ze špatného zacházení příslušníka policie vůči jednotlivci. Co se týče vzdělávání příslušníků GIBS o závazcích vyplývajících z Úmluvy, GIBS navázala úzkou spolupráci s Nejvyšším státním zastupitelstvím spočívající v organizaci odborných seminářů (určených mj. pro příslušníky GIBS) na daná témata. Tyto skutečnosti nasvědčují závěru, že GIBS si vytváří předpoklady pro řádné naplnění požadavků na nezávislost a adekvátnost vyšetřování. Nevládní sektor však na podkladě vybraných případů veřejně varoval, že činnost GIBS dosud není efektivně kontrolována, služební místa nejsou obsazována podle transparentních pravidel nezávislými odborníky a stížnosti či trestní oznámení na příslušníky Generální inspekce bezpečnostních sborů často vyřizují úřední osoby, vůči nimž směřují, nebo jejich kolegové.<sup>161</sup> Na tomto faktu nic nemění ani nezávislé postavení dozorcujícího státního zástupce, jehož převážně dozorcí pravomoc sama o sobě není dostatečná k tomu, aby vyšetřování případu inspekcí mohlo být považováno za účinné a nezávislé.

V roce 2013 podnikl veřejný ochránce práv čtyři systematické návštěvy policejních cel a ve všech případech kritizoval skutečnost, že zadrženým je poskytována pouze studená strava (typicky rohlík se salámem či s paštikou), což je v rozporu s požadavkem Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Revidované

<sup>159</sup> Zpráva pro vládu České republiky Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), o návštěvě České republiky uskutečněné ve dnech 7. až 16. září 2010, odst. 51.

<sup>160</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. července 2013 ve věci *Kummer proti České republice*, stížnost č. 32133/11.

<sup>161</sup> Blíže viz Liga lidských práv: Stínová výroční zpráva Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 10. 12. 2013, dostupná pod odkazem <http://lp.cz/publikace/stinova-vyrocní-zprava-generalni-inspekce-bezpecnostnich-sboru/>.

standardy CPT, 2011), aby umístěným byla alespoň jednou denně poskytnuta plnohodnotná strava, tzn. vydatnější strava. Dále se vyskytují nedostatky při poskytování písemných informací o právech a povinnostech umístěných osob, které tak někdy nemají potřebné informace včas k dispozici. Ve třech případech ochránce zjistil, že umístěným osobám není do cel vydáváno prostěradlo, ačkoliv patří do povinného materiálního vybavení cel.<sup>162</sup>

### **3.3 Omezování na svobodě ve zdravotnictví**

V oblasti zdravotnického práva nedošlo ke změnám od 1. dubna 2012, kdy nabyl účinnosti zákon o zdravotních službách<sup>163</sup>, který upravuje základní podmínky poskytování zdravotních služeb včetně omezovacích prostředků a který podrobně rozebírá minulá zpráva<sup>164</sup>. Nejvyšší soud v roce 2013 rovněž rozhodoval ve známém případě úmrtí ženy v síťovém lůžku v Psychiatrické léčebně v Bohnicích.<sup>165</sup> Matka ženy požadovala po léčebně omluvu za zásah do svých osobnostních práv způsobený nepřiměřeným a ponižujícím omezováním osobní svobody a zacházením s její dcerou během léčby v léčebně<sup>166</sup> a jejím úmrtím dcery v důsledku zanedbání dohledu na straně léčebny. Ve svém rozhodnutí především Nejvyšší soud zdůraznil, že osoby se zdravotním postižením mají právo na stejnou míru respektu k jejich lidské důstojnosti jako osoby bez postižení. I jejich osobnost je stejně komplexní a mnohvrstevnatá jako u ostatních osob a každý její aspekt je hoděn patřičné míry ochrany. Nic na tom nemění ani nutnost uplatňovat vůči osobám s postižením speciální přístupy nutné k ochraně jejich práv a jejich plného zapojení do společnosti, a to včetně postupů ošetrovatelských i léčebných. I léčebné postupy, jakkoliv budou vhodné k ochraně zdraví těchto osob či jakkoliv budou v souladu s odbornými standardy (lege artis), mohou zasáhnout do lidské důstojnosti a osobnostních práv osob s postižením či jejich blízkých. Soudy jsou povinny všechny tyto aspekty zohlednit a situaci a přístup k osobám se zdravotním postižením posuzovat v celé jejich komplexnosti a při uplatnění stejných standardů jako u osoby bez postižení. Tímto Nejvyšší soud velmi úspěšně aplikoval standardy Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením<sup>167</sup> a vytvořil tak na nejvyšší úrovni soustavy obecných soudů precedens k následování.<sup>168</sup>

Podmínky pro uložení ochranného léčení jsou nejasné a neodpovídají standardům vymezeným článkem 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Soudy využívají zejména ústavní formu ochranného léčení v nepřiměřené míře a ukládají ho i za trestné činy méně společensky škodlivé. Například v jednom případě projednávaném Ústavním soudem byla osoba odsouzena pro trestný čin pomlvy, soud však upustil od potrestání a uložil ochranné léčení

---

<sup>162</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2013, str. 83-84

<sup>163</sup> Zákon č. 372/20011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>164</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str 31-32

<sup>165</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3223/2011 ze dne 14.5.2013.

<sup>166</sup> Konkrétně mělo jít o ostříhání dívky dohola, nadužívání síťového lůžka a dlouhodobé fixaci na mobilním WC. Tato fakta byla potvrzena i v závěrečné zprávě ze šetření zástupkyně veřejného ochránce práv, která je přístupná zde: <http://www.spoleksalamoun.com/view.php?cislocclanku=2006093002> . Viz rovněž Souhrnná zpráva za rok 2006, str. 24n.

<sup>167</sup> Především čl. 3 písm. a) a b), čl. 5 a čl. 12

<sup>168</sup> Městský soud následně v listopadu 2013 opětovně zamítl žalobu matky, neboť pochybení léčebny se neprokázaly ani v otázce nepřiměřeného zacházení, ani zanedbání dohledu. Viz <http://www.financinovinny.cz/zpravy/lecebna-bohnice-se-nemusi-omlouvav-za-smrt-divky-v-sitovem-luzku/1013119> Podle informací Ministerstva spravedlnosti o soudních řízeních (<http://infosoud.justice.cz/public/search.jsp>) je tento rozsudek konečný, neboť proti němu nebylo podáno odvolání.



v ústavní formě.<sup>169</sup> Ústavní soud sice ústavní stížnost odmítl, nicméně připomněl, že soudy jsou povinny při posuzování odborných skutečností mimo čistě právních rozhodovat na základě odborných posudků a znaleckého dokazování. Pokud soud tyto věci jako např. zdravotní stav osoby hodnotí sám bez tohoto posudku, jde o vadu řízení, která může mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Proto ostatně ani Ústavní soud bez příslušného dokazování není povolán k posuzování přiměřenosti uložené formy ochranného léčení. V samotném procesu však konstatoval významná pochybení právě z procesního hlediska při formování odborných závěrů a odůvodnění uložení ochranného léčení, přičemž „z pohledu ústavněprávního je výsledek na samé hranici únosnosti“. Pouze propuštění stěžovatelky z ústavního léčení tyto nedostatky alespoň částečně zhojilo.

V praxi je problémem odlišování medikace předepsané lékařem po řádném vyšetření pacienta a podávání psychofarmak jakožto omezovacího prostředku k odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví, nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob. Pokud použití omezovacího prostředku nenařídí sám lékař, musí být o takovém postupu neprodleně informován a musí potvrdit odůvodněnost omezení.<sup>170</sup> Veřejný ochránce práv zjistil nucenou medikaci u pacientky, která byla v psychiatrické léčebně na pozorování duševního stavu, ještě předtím, než ji mohl vyšetřit ošetřující lékař oddělení, kam byla přijata. Více než hodinu byla žena omezena ve volném pohybu kurty. Způsob použití omezovacích prostředků i nedobrovolnou medikaci stěžovatelky při pozorování a následném ochranném léčení ochránce zhodnotil jako protiprávní a doporučil konkrétní opatření k nápravě, která psychiatrická léčebna přijala.<sup>171</sup>

Z hlediska dodržování lidských práv a lidské důstojnosti lze upozornit i na další nedostatky, které ochránce svým šetřením zjistil, zejména nedostatek soukromí v průběhu vizit, kdy v přítomnosti dalších klientů má pacient líčit své prožitky a má být rozhodováno o jeho budoucnosti a občanském životě. V některých pokojích je ubytováno 11 až 14 pacientů s různými diagnózami, což na ně může působit negativně a ohrožovat cíle terapie. Ochránce taktéž v jednom případě kritizoval motivační bodový systém, který u některých pacientů fakticky znemožňoval pobyt na čerstvém vzduchu až po dobu několika měsíců, což činilo podmínky léčby pro tyto pacienty ještě tvrdšími, než při uvěznění, kdy je umožněn pobyt na čerstvém vzduchu v rozsahu minimálně jedné hodiny denně. Tím spíše musí být uvedený minimální standard respektován při výkonu ochranného léčení a za odměnu nesmí být vydáváno to, co má být samozřejmostí.<sup>172</sup>

Specifickým typem poskytovatele zdravotních služeb jsou protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice určené ke krátkodobému pobytu za účelem odeznění akutní intoxikace osob pod vlivem alkoholu či jiných psychoaktivních látek. Umístění akutně intoxikované osoby, které je povětšinou nedobrovolné, vychází z díkce zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Veřejný ochránce práv navštívil v roce 2013 pět záchytných stanic, přičemž špatné zacházení či zaviněné poškození práv zachycených osob nezjistil, upozornil však na nevyhovující podmínky na stanicích, konkrétně absence soukromí klientů, nedostatek personálu a faktické nezkoumání všech zákonných podmínek pro omezení svobody v době umístění na záchytnou

<sup>169</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 1212/12 ze dne 19. 9. 2013.

<sup>170</sup> § 39 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách.

<sup>171</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 84.

<sup>172</sup> Tamtéž.

stanici ze strany Policie ČR i lékařů.<sup>173</sup> Dlouhodobě chybí právní úprava pro věcné, technické a personální vybavení těchto stanic. Podnět byl konzultován v rámci kulatého stolu, který se uskutečnil na základě zjištěných nedostatků z pohledu veřejného ochránce práv při návštěvách zachytných stanic. Ministerstvo zdravotnictví předpokládá stanovení věcného, technického a personálního vybavení vyhláškou.

### **3.4. Zásahy do tělesné integrity**

Nová právní úprava ke sterilizacím byla podrobně rozebrána ve zprávě za rok 2012<sup>174</sup>. V této oblasti nedošlo v roce 2013 ke změnám. Podnět Rady vlády pro lidská práva k odškodnění žen sterilizovaných v rozporu s právem byl vládou během roku projednáván, avšak nebylo přijato žádné konkrétní řešení.

V otázce kastrace sexuálních delikventů nedošlo od přijetí nové právní úpravy v roce 2012 ke změně.<sup>175</sup> Zákonné podmínky provedení chirurgických kastrací podrobně rozebrala minulá zpráva.<sup>176</sup> Na konci roku 2013 přijala vláda ČR doplněné vyjádření ke zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání o návštěvě České republiky vykonané ve dnech 7. až 16. září 2010 týkající se chirurgických kastrací<sup>177</sup>, ve kterém popisuje svůj postoj k zachování praxe chirurgických kastrací a informuje o přijaté legislativě. Zákon o specifických zdravotních službách stanoví pro chirurgickou kastraci jako zásah do tělesné integrity silné procedurální garance svobodného a informovaného souhlasu, které zahrnují přezkum nezávislým orgánem (odbornou komisí) a v nejzávažnějších případech také soudní přezkum rozhodnutí komise. Kastrace nelze provádět osobám ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody, ani pacientům omezeným ve svéprávnosti. Právě u pacienta v ochranném léčení nebo ve výkonu zabezpečovací detence musí rozhodnutí komise schválit ještě soud. Z pohledu kritérií plně svobodného a informovaného souhlasu není rozdíl mezi hormonální léčbou a kastrací, neboť stupeň dobrovolnosti a informovanosti pacientova souhlasu se neliší podle povahy zákroku, ale podle okolností, za jakých je souhlas poskytován. Pokud je jedna forma terapie (kastrace) nezvratná, nemusí souhlas s ní být o nic méně dobrovolný a informovaný než souhlas s druhou formou této terapie (hormonální léčba). Od 1. dubna 2012, kdy zákon o specifických zdravotních službách nabyl účinnosti, do konce roku 2013 nebyla v České republice provedena žádná kastrace.

### **3.5. Omezování osobní svobody v zařízeních sociálních služeb**

V roce 2013 dokončilo Ministerstvo práce a sociálních věcí realizaci projektu „Podpora transformace sociálních služeb“ a počalo realizaci projektu nového s názvem „Transformace sociálních služeb“. Tyto projekty se zaměřují na podporu přechodu osob se zdravotním postižením z ústavních (velkokapacitních) služeb do služeb komunitního typu, které jsou v přirozeném prostředí. Od počátku projektu „Podpora transformace sociálních služeb“ přešlo z ústavních zařízení zapojených do tohoto projektu 555 lidí se zdravotním postižením do běžného prostředí (tj. do rodin nebo komunitních typů služeb), z toho 126 do rodiny nebo vlastních domácností, dalších 429 do komunitních služeb.<sup>178</sup>

<sup>173</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 83.

<sup>174</sup> Zpráva za rok 2012, str. 33

<sup>175</sup> Novou právní úpravu z roku 2012 podrobně rozebírala minulá zpráva, strana 35.

<sup>176</sup> Zpráva za rok 2012, str. 34-35

<sup>177</sup> <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>

<sup>178</sup> Více informací o daném procesu a jeho vlivu v roce 2013 je možné najít ve Zprávě o plnění úkolů procesu „Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných

Na rozdíl od detence ve zdravotním zařízení, kde jsou podmínky pro zbavení osobní svobody osoby stanoveny v zákoně o zdravotních službách, právní úprava nevymezuje podmínky pro faktické omezení osobní svobody v zařízeních sociálních služeb ani neukládá poskytovateli sociálních služeb povinnost omezení, resp. nesouhlas klienta s omezením oznamovat soudu. Smlouvu o umístění osoby do zařízení přitom může uzavřít opatrovník osoby s omezenou svéprávností, kterému k tomu musí udělit souhlas opatrovnická rada, případně soud, pokud rada není zřízena.<sup>179</sup> Smlouvu může uzavřít také obecní úřad obce s rozšířenou působností, pokud osoba podle lékařského posudku není schopna sama jednat a nemá zákonného zástupce nebo opatrovníka<sup>180</sup>. Byť by tyto subjekty měly samozřejmě konat v zájmu opatrované či zastupované osoby<sup>181</sup>, lze se ptát, zda je skutečně právní úpravou dostatečně zajištěna ochrana jejích práv, zejména její osobní svobody a svobody pohybu a pobytu. Od 1. ledna 2014 je účinný nový zákon o zvláštních řízeních soudních, který obsahuje právní úpravu řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb, kdy osoba umístěna v tomto zařízení bez svého souhlasu pouze se souhlasem svého opatrovníka, tj. reálně omezená na své osobní svobodě, může podat návrh na vyslovení nepřipustnosti svého držení v zařízení.<sup>182</sup> Příslušný poskytovatel sociálních služeb jí v tomto musí poskytnout pomoc a součinnost.<sup>183</sup> Nová procesní úprava je jistě dobrým krokem pro zvýšení ochrany lidí se zdravotním postižením a seniorů před svévolným zbavením osobní svobody, ale následnou kontrolou řeší jen určitou část problému. Zákon o sociálních službách u zařízení sociálních služeb neupravuje soudní kontrolu analogickou přijetí pacienta ve zdravotnickém zařízení, ačkoliv osobní situaci umístěné osoby lze chápat obdobně. V tomto směru by tedy právní úprava měla být doplněna.

Česká republika v současnosti čelí stížnosti před Evropským soudem pro lidská práva<sup>184</sup>, jejímž předmětem je právě omezení svobody člověka, který byl bez svého souhlasu, na základě rozhodnutí opatrovníka, umístěn a držen v pobytovém zařízení sociálních služeb. Podobné případy již Evropský soud pro lidská práva řešil ve věci *Stanev proti Bulharsku*,<sup>185</sup> nebo *D. D. proti Litvě*<sup>186</sup>, přičemž závěry z nich vzešlé lze vztáhnout i na situaci v České republice. V prvním případě Soud došel k tomu, že umístění a držení stěžovatele v domově sociální péče pro duševně choré bez jeho souhlasu, chybějící automatický periodický soudní přezkum podmínek k jeho umístění, nemožnost napadnout rozhodnutí o umístění bez součinnosti (návrhu) opatrovníka a nemožnost obnovení svéprávnosti bez součinnosti opatrovníka představuje faktické zbavení osobní svobody a je v rozporu s právem na osobní svobodu<sup>187</sup> a s právem na účinný prostředek nápravy<sup>188</sup>. V druhém případě soud vyhodnotil

---

v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti“. Zpráva je přístupná zde [http://www.mpsv.cz/files/clanky/17691/zprava\\_transformace\\_2013.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/17691/zprava_transformace_2013.pdf)

<sup>179</sup> § 480 odst. 1 písm. b) v kombinaci s § 482 odst. 2 nového občanského zákoníku. Soud rovněž musí udělit podle § 483 odst. 2 písm. d) nového občanského zákoníku souhlas s uzavřením jakékoliv smlouvy za opatrovance zavazující ho k trvajícimu nebo opakovanému plnění na dobu delší než tři roky, byť v tomto případě bude primárně posuzovat ekonomické aspekty výdaje.

<sup>180</sup> § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách.

<sup>181</sup> § 457, § 466 odst. 1 a § 467 odst. 1 nového občanského zákoníku.

<sup>182</sup> § 84 a násl. zákona č. 292/2013 Sb,

<sup>183</sup> § 35 odst. 1 písm. j. zákona o sociálních službách.

<sup>184</sup> Stížnost č. 62507/12 ve věci Červenka proti České republice.

<sup>185</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Stanev proti Bulharsku* ze dne 17. 1. 2012, stížnost č. 36760/06.

<sup>186</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. D. proti Litvě* ze dne 14. 2. 2012, stížnost č. 13469/06.

<sup>187</sup> Čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy.

<sup>188</sup> Čl. 13 Úmluvy.

neúčast stěžovatelky v řízení o zbavení svéprávnosti jako porušení práva na spravedlivý proces<sup>189</sup>. Soud opakovaně uvedl, že pokud je osoba schopna vyjádřit názor přesto, že je zbavena svéprávnosti a byla zbavena svobody umístěním do ústavu na žádost jejího opatrovníka, musí jí být přiznána možnost napadnout rozhodnutí o zbavení či omezení svéprávnosti a o jejím držení v ústavu před soudem.

Veřejný ochránce práv uskutečnil v roce 2013 patnáct systematických návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem, během nichž se tak jako v minulých letech opětovně setkal s případy špatného zacházení, nepřizpůsobení prostředí potřebám klientů, nezákonného podání medikace s tlumícím účinkem atd., zvláště v pobytových zařízeních sociálních služeb pro seniory trpící syndromem demence. Ordinování léků bývá natolik neurčité, že o konkrétní formě podání tisícího léku pak často nerozhoduje lékař, ale jiný zaměstnanec zařízení, který lék podává. Zařízení přitom tento postup nepovažují za omezující opatření stejně jako omezení pohybu pacienta za účelem řádného podání léku. Zákon jim však ukládá, aby každé použití zákonem stanoveného omezujícího prostředku<sup>190</sup> (tj. podání uklidňujícího léku, úchop, spoutání pásy a další) určil a schválil vždy lékař, pokud se nejedná o případy vyžadující neodkladné řešení, které musí lékař schválit následně.<sup>191</sup> V řadě případů o podání medikace s tlumivým účinkem nebyly vedeny řádné záznamy. Dále bylo zjištěno zejména podceňování rizika podvýživy u dementních klientů a její nedostatečná prevence, nerespektování soukromí klientů při hygieně a při ošetrovatelských úkonech a neprovádění standardního monitoringu bolesti a deprese.<sup>192</sup> Je zřejmé, že některé přetrvávající nedostatky lze dát do souvislosti s celkovým podfinancováním systému. Zejména výše dotací stagnuje nebo klesá, což se projevuje mj. krácením úvazků zdravotnického personálu a propouštěním dalšího personálu v přímé péči a potažmo zhoršením kvality života klientů a jejich sociability.

Ochránce rovněž publikoval svůj výzkum „Přístup k sociální službě domov pro seniory“<sup>193</sup> zaměřený na krajské poskytovatele sociálních služeb pro seniory. Zabýval se v něm zejména podmínkami pro přístup k sociálním službám v domovech pro seniory, ochranou osobních údajů a ochranou před diskriminací. Kritéria přístupu k těmto pobytovým zařízením jsou značně nejednotná a nepřehledná, přičemž domovy si vytvářejí různé kategorie „neoblíbených“ zájemců o službu a jsou vůči nim velice nevstřícné. Až tři čtvrtiny z nich za kontraindikaci k přijetí vydávají okolnost, která není právním důvodem pro odepření poskytnutí pobytové sociální služby.<sup>194</sup> Kromě toho se objevily i domovy, které deklarují, že nepřijímají „společensky nepřizpůsobivé“ zájemce, zájemce, kteří nemají „vytvořeny základní sociální návyky“, nebo dokonce odmítají přijmout klienty po výkonu trestu odnětí svobody. Ze závěrů, ke kterým došel, vypracoval ochránce „Sedmero základních doporučení pro poskytovatele sociální služby domov pro seniory“<sup>195</sup>, vedoucí k odpovědnému přístupu při péči o tuto skupinu osob. Konkrétně lze zmínit doporučení jasně vymezit cílovou skupinu klientů, na které se zařízení zaměřuje, aktivně pomáhat zájemcům o službu i klientům při vyřizování příspěvku na péči, nezjišťovat o klientech nadbytečné údaje a strukturovat

<sup>189</sup> Čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

<sup>190</sup> § 39 odst. 1 zákona o zdravotních službách.

<sup>191</sup> § 39 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách. Viz rovněž výše str. 32.

<sup>192</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 81 a násl.

<sup>193</sup> [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Socialni\\_sluzby/Vyzkum-2013\\_pristup-k-socialni-sluzbe\\_web.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/Vyzkum-2013_pristup-k-socialni-sluzbe_web.pdf)

<sup>194</sup> § 91 odst. 3 písm. c) zákona o sociálních službách a § 36 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Jde zejména o okolnosti z okruhu duševního stavu (70 %) a okolnosti týkající se závislosti na alkoholu (64 %).

<sup>195</sup> [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Socialni\\_sluzby/DIS25-2013\\_vyzkum\\_zarizeni\\_pro\\_seniory.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/DIS25-2013_vyzkum_zarizeni_pro_seniory.pdf)

formulář pro posudek lékaře tak, aby byly zjišťovány jen informace podstatné z hlediska poskytnutí pobytové sociální služby a aby lékař získal přehled o skutečnostech, které jsou pro stanovení rozsahu informací o zájemci důležité.

## 4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

### 4.1. Pracovní právo a zaměstnanost

V oblasti pracovního práva, především zákoníku práce, nedošlo v roce 2013 k výrazným změnám. Judikatura ani praxe dosud plně nevyhodnotily poslední velké změny.<sup>196</sup> Z dalších pozitivních změn lze uvítat zvýšení sazeb minimální mzdy<sup>197</sup>, tj. minimálního příjmu, který zaměstnavatel musí zaměstnanci za práci vyplácet.<sup>198</sup> Zvýšení je o to významnější, že k němu došlo poprvé za posledních 7 let.<sup>199</sup> Základní sazba hrubé minimální mzdy se sice zvýšila jen z 8 000 Kč na 8 500 Kč za měsíc, avšak ke zvyšování minimální mzdy má v budoucnu docházet pravidelně tak, aby minimální mzda skutečně zajišťovala spravedlivou odměnu za práci a slušný život pracovníkům a jejich rodinám.<sup>200</sup> Jako poněkud sporné lze však vnímat opětovné zavedení speciálních sazeb pro osoby s omezeným pracovním uplatněním, které pobírají invalidní důchod.<sup>201</sup> Tato dvojí míra byla přitom v minulém roce zrušena<sup>202</sup> a nyní znovu zavedena, byť pro tyto osoby fakticky „pouze“ nedošlo ke zvýšení sazeb minimální mzdy a ty zůstaly na původní úrovni před 1. srpnem 2013. Byl zde však opět zaveden rozdíl, který je fakticky založen na zdravotním postižení zaměstnance, což lze vnímat jako diskriminaci.<sup>203</sup> Rozdílná úroveň odměňování osob se zdravotním postižením může být motivována podporou jejich zaměstnávání vzhledem k častým nutnostem přijmout různá adaptační, organizační či jiná opatření, která jim umožní vykonávat dané zaměstnání. Je rovněž pravda, že osoby se zdravotním postižením z důvodu tohoto postižení nemusí být schopny podat stejný pracovní výkon jako běžní pracovníci. Na druhou stranu je nutno si uvědomit, že jde skutečně o rozlišování na základě zdravotního postižení jako podezřelého kritéria, které minimálně Úmluva o právech osob se zdravotním postižením zapovídá bez ohledu na jakékoliv důvody. Problém by tedy spíše než rozdílnými sazbami měl být řešen jinou podporou zaměstnávání osob se zdravotním postižením, která se má rovněž nyní nově vyhodnocovat.<sup>204</sup> V současnosti se proto připravuje nové systémové řešení pro zaměstnávání a odměňování osob se zdravotním postižením.

Státní úřad inspekce práce v roce 2013 obdržel 8 787 podnětů, které svým obsahem poukazovaly na 10 651 různých oblastí. Oblastní inspektoráty provedly na základě podnětů 6 871 kontrol a uložily 890 pokut ve výši více než 30 mil. Kč. Nejčastěji zjištěným nedostatkem bylo porušování pracovněprávních předpisů v oblasti odměňování. Zaměstnavatelé nevypláceli mzdu ve lhůtě splatnosti nebo pouze její část a často zaměstnancům nevydávali doklady o jejím vyúčtování. Zaměstnavatelé rovněž často do 1 měsíce od vzniku pracovního poměru neinformovali zaměstnance o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního

<sup>196</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 42n.

<sup>197</sup> Nařízení vlády č. 210/2013 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1.8.2013.

<sup>198</sup> § 111 zákoníku práce.

<sup>199</sup> Sazby minimální mzdy stanovené nařízením vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, s účinností od 1.1.2007, nebyly předtím nijak zvyšovány.

<sup>200</sup> Čl. 28 Listiny a čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>201</sup> § 4 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., ve znění nařízení vlády č. 210/2013 Sb.

<sup>202</sup> Viz nařízení vlády č. 246/2012 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1.1.2013.

<sup>203</sup> Viz § 1 odst.1 písm. c) a § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona a především čl. 27 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

<sup>204</sup> Viz především §§ 67 - 84 zákona o zaměstnanosti.

poměru<sup>205</sup> nebo při skončení pracovního poměru nevydali potvrzení o zaměstnání, nebo je vydali neúplně. Problémy se objevily i při vyplácení náhrad mzdy či v dodržování pracovní doby, kdy dlouhodobě inspekce práce zjišťuje, že není vedena řádná evidence odpracované doby, jsou nařizovány delší směny, než povoluje zákon nebo odpočinek mezi směny a v týdnu není poskytován v souladu s předpisy. Zaměstnavatelé rovněž nepřidělovali osobní ochranné prostředky podle pravidel bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Nejvyšší správní soud upozornil ve výše zmíněném rozsudku o používání kamerových systémů<sup>206</sup> i na jejich používání zaměstnavateli na pracovišti ke sledování zaměstnanců. Zákoník práce sice zaměstnavateli umožňuje sledovat, zda zaměstnanci nevyužívají výrobní a pracovní prostředky včetně výpočetní techniky a telekomunikačního zařízení pro svou osobní potřebu<sup>207</sup>, avšak jiné sledování zaměstnanců mohou provádět pouze ze závažného důvodu spočívajícího ve zvláštní povaze činnosti zaměstnavatele<sup>208</sup> a musí zaměstnance informovat, jak a v jaké míře sledování probíhá.<sup>209</sup> Zatímco prvé oprávnění nevyžaduje splnění speciálních podmínek a může být běžné, druhé by naopak mělo být výjimečné pouze v nezbytných případech a odůvodněné okolnostmi (např. nakládání se vzácným či nebezpečným materiálem apod.). Oba postupy by samozřejmě měly být prováděny pouze v nezbytně nutné míře a při dodržení výše uvedeného principu proporcionality.<sup>210</sup> Nejvyšší správní soud např. zcela jasně upozorňuje na to, že předmětem sledování by měl být primárně majetek či jiný předmět zvláštní činnosti zaměstnavatele, nikoliv zaměstnanci jako takoví a jejich činnost.<sup>211</sup>

Tématikou ochrany soukromí zaměstnanců na pracovišti se ostatně zabýval i veřejný ochránce práv. Ochránce konstatoval, že při veřejnoprávní kontrole dodržování pracovněprávních předpisů v zákoně o inspekci práce chybí skutková podstata přestupku a správního deliktu spočívajícího v porušení zákazu sledování a zásahu do soukromí zaměstnanců na pracovišti podle výše uvedených ustanovení zákoníku práce. Úřad pro ochranu osobních údajů může kontrolovat a postihovat neoprávněné zpracovávání osobních údajů, avšak nemůže řešit případy, kdy k žádnému shromáždění osobních údajů nedojde (zaměstnanec je např. nevědomky sledován kamerou bez záznamu). Ke stejnému závěru dospěla v roce 2009 i Rada vlády pro lidská práva ve svém podnětu k zajištění respektování odpovídajícího soukromí zaměstnanců na pracovišti.<sup>212</sup> Vláda na základě podnětu neuložila provést příslušnou změnu zákona o inspekci práce a zavést skutkovou podstatu přestupku na úseku ochrany soukromí zaměstnanců, avšak uložila začlenit do nejbližšího připravovaného programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce konkrétní kontroly dodržování ochrany soukromí zaměstnanců na pracovišti před neoprávněnými zásahy.<sup>213</sup> Ze zprávy o těchto kontrolách předložené vládě v roce 2012<sup>214</sup> vyplynulo, že inspektoráty práce neuložily za porušení zákoníku práce v dané věci žádné pokuty, ale pouze opatření k odstranění nedostatků právě proto, že je k tomu zákon

---

<sup>205</sup> § 37 zákoníku práce

<sup>206</sup> Viz Kapitola 1.1., str. 9nn.

<sup>207</sup> § 316 odst. 1 zákoníku práce.

<sup>208</sup> § 316 odst. 2 zákoníku práce.

<sup>209</sup> § 316 odst. 3 zákoníku práce.

<sup>210</sup> Podrobněji např. Stanovisko Úřadu na ochranu osobních údajů č. 2/2009: Ochrana soukromí zaměstnanců se zvláštním zřetelem k monitoringu pracoviště [http://www.uouu.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=9181](http://www.uouu.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=9181)

<sup>211</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 158/2012 – 60.

<sup>212</sup> Podnět je dostupný zde <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/Podnet-k-soukromi-zamestnancu-na-pracovisti.pdf>

<sup>213</sup> Usnesení vlády ze dne 8.2.2010 č. 105.

<sup>214</sup> Předloženo vládě pro informaci na jejím zasedání dne 18.4.2012.

neopravňuje. Samy inspekční orgány přitom tuto situaci vnímají jako velmi problematickou právě s ohledem na význam ochrany soukromí.<sup>215</sup> Ochránce proto doporučuje zavedení speciálního přestupku a správního deliktu postihujícího neoprávněné zásahy do soukromí zaměstnanců, kdy nedochází ke zpracování jejich osobních údajů.<sup>216</sup>

## **4.2. Důchodové pojištění**

Nejvyšší správní soud měl možnost zhodnotit změny provedené v důchodovém systému v minulých letech.<sup>217</sup> Změny ve výpočtu výše starobních důchodů směřovaly vskutku k posílení principu zásluhovosti a naopak k umenšení principu solidarity.<sup>218</sup> Nicméně oba principy musí být v důchodovém systému nadále přítomny a musí pokud možno ve vyváženém poměru naplňovat právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří při neschopnosti k práci.<sup>219</sup> Důchodový systém nemůže být založen jen na zásluhovosti, neboť nejde o čistě pojistný systém, ale právě o systém zajišťující jeden z hlavních prvků společenské solidarity, kdy jednotlivec má určité povinnosti k druhým a ke společenství, ke kterému přísluší a je povinen usilovat o rozvíjení a dodržování práv nejen sebe sama, ale každé lidské bytosti osvobozené od strachu a nouze.<sup>220</sup> V rámci solidarity je tedy spravedlivé požadovat od těch bohatších, jejichž vlastnictví je zavazuje využívat je ve prospěch společnosti jako celku<sup>221</sup> a na jejichž bohatství se společnost určitou mírou i podílela (např. zajištěním bezplatného vzdělání), aby se přiměřenou mírou podíleli na fungování a udržitelnosti systému důchodového pojištění a to i tak, že do systému vloží více, než z něj získají. Tímto způsobem je zajištěna nejen stabilita důchodovému systému, ale i vzájemná společenská solidarita.

## **4.3. Sociální zabezpečení**

V roce 2013 nedošlo k žádné právní úpravě, která by změnila podmínky nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory. Došlo však ke zrušení kritizovaného projektu karty sociálních systémů (s-Karta).<sup>222</sup> Během následujícího půl roku do 30. dubna 2014 bude celý systém sKaret ukončen, přičemž příjemci dávek si budou moci na základě výzvy Úřadu práce ČR zvolit jiný způsob výplaty dávek jako převod na účet, poštovní poukázku či případně výplatu v hotovosti. Pokud si žádnou z těchto možností sami nezvolí, budou jim od 1. května 2014 dávky vypláceny buď na poslední známý účet příjemce, anebo poštovní poukázkou, pokud není účet znám. Tímto byly pokusy o centralizovaný modernizovaný způsob vyplácení státních sociálních dávek prozatím ukončeny. Aniž by bylo do budoucna nutné na modernizaci v této oblasti úplně zanevřít, jakýkoliv budoucí pokus bude muset respektovat základní principy výkonu veřejné moci a práva dotčených osob a nikoliv směřovat k pouhému ušetření státních financí pod pláštíkem efektivnosti moderních technologií. Výkon veřejné moci totiž nelze zaměňovat s komerční racionalizací ekonomického výkonu a je nutno právě zohlednit, že stát tím poskytuje veřejné služby osobám na svém území, které vůči němu mají nárok na realizaci svých práv. Realizace přitom

<sup>215</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 18n

<sup>216</sup> Viz Zpráva za rok 2013, str. 13n.

<sup>217</sup> Viz Zpráva za rok 2010, str. 62n a Zpráva za rok 2011, str. 43n

<sup>218</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 31/2013 ze dne 29.8.2013.

<sup>219</sup> Čl. 30 odst. 1 Listiny.

<sup>220</sup> Viz preambule Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech .

<sup>221</sup> Čl. 11 odst. 3 Listiny.

<sup>222</sup> Zákon č. 306/2013 Sb., o zrušení karty sociálních systémů, účinný od 1.11.2013. Podrobněji o celé problematice viz Zpráva za rok 2012, str. 39n.



musí být dostatečně kvalitní a musí tato práva naplňovat co nejlépe a nikoliv jen co nejlevněji a nejméně komplikovaně pro stát samotný.

Jedním z důsledků zrušení karet sociálních systémů byly i změny průkazu osoby se zdravotním postižením. Kromě změn reagujících na zrušení sKaret byla připravena změna zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a jeho prováděcí vyhlášky reagující na nepřijetí konceptu víceúčelového využití posudku o zdravotním stavu a navázání průkazu osoby se zdravotním postižením na závislost anebo neschopnost zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace. Model víceúčelového využití posudku a závislosti celkové nebo neschopnosti zvládat vybrané životní potřeby byl opuštěn. Nově navržené posudkové schéma se přiblížilo podmínkám nároku na průkaz mimořádných výhod, tedy právní úpravě platné do konce roku 2011. Od 1. ledna 2014 má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením osoba starší jednoho roku s tělesným, smyslovým nebo duševním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, které podstatně omezuje její schopnost pohyblivosti nebo orientace (včetně osob s poruchou autistického spektra).<sup>223</sup> Průkaz již není možné získat „automaticky“, ale na základě správního řízení a po posouzení zdravotního stavu osoby posudkovým lékařem okresní správy sociálního zabezpečení.

#### **4.4. Právo na bydlení**

V otázce zřízení nového systému sociálního bydlení nedošlo ani v roce 2013 k výrazným pokrokům. Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí připravilo návrh komplexního řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. bytové nouze a předložilo Koncepti sociálního bydlení ČR. Tato koncepce však byla v mnoha směrech problematická. Chyběly v ní především základní parametry systému, tj. kdo by měl mít nárok na poskytnutí sociálního bydlení a kdo a jak by měl toto bydlení poskytovat. To je právě základem současné problematické situace, kdy existuje stále se rozšiřující skupina osob, které nemají z různých důvodů přístup ke standardnímu bydlení a jsou proto nuceny uchýlovat se do bydlení nestandardního. Důvody pro uvedenou situaci mohou být finančního charakteru, ale často se k nim přidružují i zdravotní a jiné osobní problémy a především důvody spočívající v předsudcích a netoleranci vůči určitým skupinám.<sup>224</sup> V tuto chvíli je rolí státu, aby pokud na běžném trhu tyto osoby bydlení neseženou, jim toto bydlení poskytl, a tak naplnil jejich základní práva.<sup>225</sup>

Koncepce však neposkytovala žádný návod k tomu, jak tohoto cíle skutečně efektivně dosáhnout, kdo by k jeho dosažení měl jakým způsobem přispívat, kdo by za něj měl být zodpovědný a odkud by měly pocházet nutné finanční prostředky. Koncepce se zaměřovala jen na sociální práci s osobami, které nemají přístup k běžnému standardnímu bydlení. Jakkoliv je tento krok samozřejmě v mnohých případech vhodný a potřebný, nelze se omezit pouze na něj, neboť důvodem bytových problémů osob nemusí být jen jejich sociální vyloučení a subjektivní neschopnost bydlet a pohybovat se v běžném sociálním prostředí, ale také právě uvedené předsudky či jiné problémy, které mohou teprve vést k jejich sociálnímu

---

<sup>223</sup> Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>224</sup> Přitom nejde jen o skupiny „tradičně“ ostrakizované jako Romové nebo cizinci. Problémy s bydlením mají stále častěji i senioři, matky s dětmi nebo osoby se zdravotním postižením.

<sup>225</sup> Právo na bydlení sice není přímo uvedeno v Listině základních práv a svobod, byť jej lze považovat za určitou součást práva na přiměřené hmotné zabezpečení a pomoc v hmotné nouzi. Je však uvedeno v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který je součástí českého právního řádu a má přednost před zákonem a který je rovněž aplikován jako komplementární katalog lidských práv vůči Listině. Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21.6.2000 (231/2000 Sb.).

vyločení a ke ztrátě schopnosti bydlet v běžném bydlení. Vlastní bydlení mělo být zajišťováno stávajícími způsoby včetně tolik kritizovaných ubytoven, kde se sociální vyločení osob většinou ještě výrazněji prohlubuje, neboť se zde snoubí segregace prostorová se segregací společenskou, danou nedostatkem pracovních příležitostí, sociálních a dalších služeb, vzdělávacích příležitostí apod.<sup>226</sup> Cílem sociálního bydlení by přitom měla být právě podpora sociálního začleňování osob do života v běžném prostředí.<sup>227</sup> Při tvorbě sociálního bydlení je proto třeba klást důraz i na jeho prostorové umístění v běžném bydlení mezi běžné obyvatele, nikoliv na jeho opětovnou koncentraci do specifických zón. Koncepce byla tedy ze strany nezávislých odborníků odmítnuta a nakonec nebyla vládě předložena. Současná vláda zadala vypracovat nové Koncepční řešení problematiky sociálního bydlení Ministerstvu práce a sociálních věcí ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu do konce září roku 2014.<sup>228</sup>

S problémy v oblasti přístupu k bydlení se setkával i veřejný ochránce práv. Problémy se týkaly především poskytování sociálních dávek na podporu bydlení, tj. příspěvku na bydlení a především doplatku na bydlení. Ochránce se setkával s případy různých přístupů k poskytování doplatku na bydlení v jiné formě bydlení než nájemní formě v bytě.<sup>229</sup> Šlo především o případy výše zmiňovaného ubytování v ubytovnách, které postupně nabývá charakteru trvalejšího bydlení, ale i stálé bydlení v různých prostorách, které formálně nebyly postaveny a zkolaudovány jako byt, avšak mohou přitom splňovat stavební požadavky na výstavbu bytu či poskytovat stejně vysoký standard bydlení.<sup>230</sup> Pokud přitom prostor není zkolaudován jako byt, Úřad práce ČR doplatek neposkytne bez ohledu na to, zda tento prostor může poskytovat adekvátní bydlení, či nikoliv. Ochránce přitom správně namítá, že účelem pomoci v hmotné nouzi je v souladu s právy obsaženými v Listině i mezinárodních smlouvách poskytnout adekvátní a přiměřené bydlení tomu, kdo si je nemůže sehnat sám na volném trhu. Stát může při poskytování této pomoci klást určité podmínky na kvalitu prostor, kam je doplatek na bydlení poskytován, avšak zároveň musí zajistit, že skutečně existuje přístup k bydlení v požadované kvalitě. Pokud tomu tak není, budou zvýšené podmínky těžko naplnitelné či dokonce nenaplnitelné a některé osoby z nedostatku jiných příležitostí mohou upadnout do bezdomovectví.

Lze pochopit, že stát chce své prostředky vydávat efektivně pouze na kvalitní bydlení, avšak musí takovéto bydlení skutečně vytvořit a učinit obecně dostupným a nikoliv je jaksí „vymáhat“ skrze poskytování dávek. O této snaze svědčí i dva poslední návrhy na změnu poskytování doplatku na bydlení v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, které oba stanovovaly určité standardy bydlení, když výše dávek poskytovaných na bydlení v nebytových formách

---

<sup>226</sup> Podkladem k tomuto přístupu byla analýza zpracovaná Ústavem územního rozvoje ČR pro Ministerstvo pro místní rozvoj, která však byla založena především na informacích poskytnutých samotnými majiteli a provozovateli ubytoven, nikoliv jejich obyvateli a odborníky s nimi pracujícími. Analýza byla proto z tohoto důvodu a také kvůli své nerepresentativnosti velmi kritizována. Analýza je přístupná zde <http://www.mmr.cz/getmedia/4ac18d7b-9914-413e-b43a-52c4e8b7fdf9/B10-Zaverecna-zpr-2012.pdf>, názory odborníků pak např. zde: <http://www.socialnibydleni.org/content/tz-nova-koncepce-socialniho-bydleni-zrejme-jeste-vice-podpori-byznys-s-chudobou>

<sup>227</sup> Sociální začleňování však bude těžko probíhat v separovaném prostoru, kde se bude člověk setkávat jen s lidmi s podobnými problémy a nebude mít pozitivní vzory z běžné populace.

<sup>228</sup> Viz usnesení vlády č. 153 ze dne 12.3.2014 o Plánu nelegislativních úkolů vlády na zbývající část 1. pololetí 2014 a o Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2014.

<sup>229</sup> § 33 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>230</sup> Nejčastěji se jedná o různé objekty určené k rekreaci, ať již sezónní nebo i celoroční. Může se rovněž jednat o částí bytu, které má osoba pronajaté k bydlení v rámci většího bytu.

byla oproti bytům (pojatým opět přísně formálně) snížena.<sup>231</sup> Je sice pravda, že logicky bydlení v méně kvalitních prostorech by mělo stát méně a stát by měl následovat tuto ekonomickou zákonitost i při poskytování dávek. Pokud je ovšem na trhu nedostatečná nabídka přístupného bydlení, čímž jsou některé skupiny na straně poptávky znevýhodněny, tyto pravidla neplatí, poněvadž faktickou nemožností volby jsou klienti naopak tlačeni ze strany poskytovatelů k akceptaci nereálných cen, neboť jinak bydlení neseženou. Pokud žadatel nenajde dostatečně kvalitní ubytování, nelze jej trestat tím, že mu nebude žádná dávka poskytnuta, neboť to povede k jeho dalšímu zadlužení a sociálnímu vyloučení a dalším společenským problémům. Naopak pokud si žadatel sám najde a obývá kvalitní bydlení, které je schopno dostatečně uspokojit všechny jeho potřeby, není důvod odpírat jeho podporu pouze z důvodů, že prostor není ze stavebního hlediska byt, ale např. rekreační objekt. I tyto otázky tak poukazují na akutní nutnost vytvořit systém sociálního bydlení.

Velmi pozitivním krokem bylo naopak přijetí vládní Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020.<sup>232</sup> Koncepce je naopak dobrým příkladem spolupráce státu a odborníků a zohlednění aktuálních odborných pohledů na tuto problematiku. Koncepce se zasazuje o prosazení širšího, procesuálního pohledu na problematiku bezdomovectví a nutnosti jejího komplexního a koordinovaného řešení. Upozorňuje na to, že přístup k řešení bezdomovectví je i v rámci veřejných politik obvykle spojován s chápáním bezdomovectví jako stavu, kdy osoba nemá zajištěné bydlení. Ve skutečnosti však jde o dlouhodobý a složitý proces od ohrožení vyloučením z bydlení nebo ztráty bydlení až po návrat do obvyklého životního stylu, tedy po bydlení. Bezdomovectví tudíž není jen „přespávání na ulici“, nýbrž proces sociálního vyloučení osoby z běžné společnosti, který je doprovázen buď úplnou ztrátou bydlení, anebo zhoršením standardu kvality a právní jistoty bydlení, kdy dříve či později hrozí jeho ztráta či další zhoršení standardu. Funkční definice bezdomovectví ETHOS totiž jako bezdomovce pojímá nejen lidi bez střechy nad hlavou, ale i bez bytu jako právně i fakticky stabilního bydlení, resp. bez právně jistého a kvalitativně vyhovujícího bydlení.<sup>233</sup> Jako bezdomovci jsou tedy bráni i osoby dlouhodobě bydlící právě na zmíněných ubytovnách, neboť jejich bydlení je právně i fakticky daleko méně chráněno a hrozí jim snadno jeho ztráta a s ní spojené problémy. Podobně se za bezdomovce v tomto směru považují např. osoby v azylových domech, zařízeních pro cizince, osoby před propuštěním z ústavů zdravotní a sociální péče, osoby ohrožené ve svých bytech vystěhováním, domácím násilím či osoby žijící v technicky nevyhovujících či přeplněných bytech, neboť ti všichni nemají zajištěné plně vyhovující bydlení.<sup>234</sup>

Toto vnímání vyloučení z bydlení jakožto dlouhodobého procesu přitom ukazuje slabiny současného systému, ve kterém téměř chybí preventivní opatření, stejně jako systémové

---

<sup>231</sup> Obě novely jsou přístupné zde: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9DPGKZNA> a <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HU9CCGS>

<sup>232</sup> Viz usnesení vlády č. 666. ze dne 28.8.2013. Koncepce sama je přístupná zde: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16893/bezdomovectvi.pdf>

<sup>233</sup> ETHOS – European Typology of Homelessness and Housing Exclusion vypracovaná Evropskou federací národních sdružení pracujících s bezdomovci (FEANTSA). V češtině přístupné např. zde [https://www.google.cz/url?q=http://www.feantsa.org/spip.php%3Faction%3Dacceder\\_document%26arg%3D221%26cle%3D8e3e51a42f60896a7e21557b9fda79992e7f8833%26file%3Dpdf%252Fcz.pdf&sa=U&ei=qDN\\_U5r-M-jy7AakzoDgBQ&ved=0CB4QFjAA&sig2=8FmlyFO8Y01VAXKHqjYgw&usg=AFQjCNH1kcisHaTvETK6WL2vlq6IqhruoQ](https://www.google.cz/url?q=http://www.feantsa.org/spip.php%3Faction%3Dacceder_document%26arg%3D221%26cle%3D8e3e51a42f60896a7e21557b9fda79992e7f8833%26file%3Dpdf%252Fcz.pdf&sa=U&ei=qDN_U5r-M-jy7AakzoDgBQ&ved=0CB4QFjAA&sig2=8FmlyFO8Y01VAXKHqjYgw&usg=AFQjCNH1kcisHaTvETK6WL2vlq6IqhruoQ)

<sup>234</sup> Podle definice ETHOS je přiměřené bydlení takové, které může osoba a její rodina výlučně užívat, mít prostor pro vlastní soukromí s možností sociálních vztahů a mít právní důvod k užívání.

možnosti návratu osob, které se propadnou až „na ulici“, zpět do bydlení. Proto je nutné problém bezdomovectví řešit již od rizika jeho vzniku jak opatřeními preventivní povahy, tak podporou navazující na stávající služby. Koncepce pracuje s různými přístupy k řešení problémů osob bez domova s přihlédnutím k míře a diferenciaci jejich problémů. Zahrnuje témata od podpory přístupu k bydlení a zdravotní péči až po podporu zvyšování informovanosti a spolupráce všech relevantních aktérů. Klíčovým, avšak nikoliv jediným nástrojem, je sociální práce s osobami ohroženými ztrátou bydlení či problémy v získání kvalitního bydlení. Sociální práce musí začít být spolu s dalšími opatřeními realizována ve všech fázích procesu bezdomovectví, tj. již před rizikem jeho vzniku opatřeními preventivní povahy i podporou navazující na současné služby. Cílem komplexního modelu práce s bezdomovci je minimalizace počtu domácností a jednotlivců, kteří přicházejí o bydlení, a osob, které přebývají na ulici (tzv. zjevných bezdomovců). Koncepce směřuje k podpoře nástrojů prevence a motivace sociálního začlenění bezdomovců do obvyklého standardu života se standardním bydlením, za něž převezmou plnou odpovědnost. Tyto nástroje mají spočívat právě v sociální práci a dostatečné nabídce sociálních služeb jako služby sociální prevence, služby pro rodiny a děti, zdravotní služby, služby zaměstnanosti apod.

Klíčovou roli pak musí hrát různé systémy podpory bydlení směřující k návratu bezdomovců do běžného bydlení. Podpora má být podle koncepce formována podle konceptu Housing first. Tento koncept je založen právě na klíčové roli bydlení v životě člověka. Bezdomovec je tedy při svém sociálním začleňování prvotně umísťován do stabilního a trvalého bydlení a nikoliv do nějakého podstandardního bydlení, kde je teprve učen řádně bydlet a starat se o sebe. Bezdomovci jsou přitom samozřejmě poskytovány podpůrné sociální a další služby, pokud jsou potřeba. Koncept je založen na poznatku, že pravou potřebou velké části osob, které přijdou o bydlení, není poskytování intenzivních sociálních služeb, ale rychlé začlenění zpět do bydlení. Tyto osoby potřebují velmi málo podpory ze systému sociálních dávek i služeb, potřebují však zajistit základní stabilní bydlení, na jehož základě pak mohou získat zaměstnání, umístit děti do škol a plně se věnovat řešení svých každodenních problémů stejně jako ostatní osoby. Praxe ostatně sama ukazuje, jak důležité je stabilní bydlení pro každého člověka. Právě problémy s bydlením mohou totiž snadno vést k problémům v jiných oblastech života – ztrátě či omezení v hledání zaměstnání, problémům ve škole, zdravotním problémům apod. Pokud přitom osoba má osobní sociální schopnosti si běžné bydlení udržet a starat se o sebe a své okolí, přičemž jeho ztráta byla způsobena např. jen krátkodobým nedostatkem financí, není zde žádný důvod jí věnovat zvýšenou sociální péči ve speciálním prostředí a přistupovat k ní jako k osobě sociálně „nezpůsobitelné“ či jí za její bezdomovectví trestat různými sankčními a omezujícími režimy v tomto prostředí obvyklými.

Opačným přístupem je pak koncept prostupného bydlení (Housing ready, neboli tzv. schodišťový systém). Systém je založen na principu bytové připravenosti a je vhodný pro osoby, kterým chybí schopnosti k udržení nebo získání bydlení či při nahromadění většího množství problémů. Tyto osoby jsou naopak předmětem intenzivní sociální práce a získávají bydlení v různých formách, které se postupně blíží standardnímu bydlení. Každý zájemce se posuzuje podle své schopnosti udržet si bydlení v některé z kategorií bydlení a poté je mu/jí nabídnut odpovídající byt. První úroveň tvoří krátkodobé ubytování typu azylový dům, druhou úroveň přechodné bydlení spojené s terénními službami, tzv. tréninkové bydlení. Posledním stupněm pak je dlouhodobé samostatné nájemní bydlení. Klienti mohou mezi jednotlivými stupni přecházet po splnění určených kritérií. Plní-li osoba povinnosti, je jí nabídnut byt ve vyšší kategorii za lepších podmínek. Ti, kteří selžou, zůstanou ve stejném bytě, nebo dokonce spadnou do nižší kategorie bytu. Cílem je posun klientů do třetího stupně v podobě získání dlouhodobého nájemního bydlení. Někteří odborníci však upozorňují na

faktické prodlužování bezdomovectví osob v tomto systému, neboť je nadále oddalován jejich přechod do běžného bydlení. Různá omezení daná jednak povahou přechodného bydlení a také sociální prací s klienty pak mohou působit demotivačně.

Koncepce v oblasti bydlení upřednostňuje právě koncept Housing first. Cílem všech politik vedoucích k řešení bezdomovectví je udržení nebo nalezení bydlení, nikoliv přístřeší či ubytování. Podle koncepcí žije přitom v ČR v současnosti až 100 000 bezdomovců.<sup>235</sup> Koncepce předpokládá státní podporu sociálního bydlení, fungující systém prevence bezdomovectví a podpory udržení bydlení pro osoby, které získaly bydlení, podporu přechodu osob ze situace bezdomovectví (včetně substandardního bydlení) do běžného bydlení a efektivnější využívání stávajících systémů sociálních dávek. Na prvním místě přitom koncepce uvádí právě legislativní vymezení sociálního bydlení, včetně oprávněných osob, povinných subjektů, forem pomoci a jejího finančního zajištění. Na to bude navazovat metodické provázání s výkonem sociální práce a strategiemi sociálního začleňování na místní i krajské úrovni, ale i kroky v oblasti prevence zadluženosti, koordinace sociálních dávek či pravomocí a povinností na straně obcí. Obce mají posílit svou koordinační a plánovací roli ve vztahu k osobám v nepříznivé sociální situaci spojené s bydlením a vytvořit pro ně podpůrné nástroje. Koncepce je tedy zpracována komplexně a zároveň dostatečně odborně, pročež v případě své realizace může být úspěšným nástrojem ke zlepšení sociálního začleňování bezdomovců. Úspěšná prevence bezdomovectví a sociálního vyloučení může přinést úspory budoucích veřejných výdajů. Na řádnou realizaci jednotlivých kroků je však třeba v budoucnu dohlížet.

#### **4.5. Právo na ochranu zdraví**

Práve na ochranu zdraví a jeho praktickým zajištěním se v roce 2013 opět podrobně zabýval Ústavní soud.<sup>236</sup> Věnoval se především dvěma klíčovými aspekty. Prvním z nich bylo rozdělení zdravotní péče na standardní, která měla být hrazena z veřejného zdravotního pojištění, a nadstandardní, kterou pacient měl částečně či úplně hradit sám. V každé zdravotní oblasti, resp. u každého zdravotního výkonu měla přitom existovat určitá základní varianta, která měla být plně hrazena z veřejného zdravotního pojištění a která by přitom splňovala veškeré odborné a kvalitativní standardy moderní medicíny. Dělení péče na hrazenou a nehrazenou tedy nemělo spočívat v její kvalitě, ale v její ekonomické náročnosti, tj. hrazena měla být péče, která poskytovala jiné výhody nad rámec účinné léčby. Ústavní soud přitom nikdy primárně nevyločil možnost přijímat úhrady za péči poskytovanou nad rámec zdravotní péče ve smyslu Listiny, tj. péče sloužící k zachování a zlepšení zdravotního stavu pacienta.<sup>237</sup> Každý tedy má právo na takovou bezplatnou zdravotní péči, která bude náležitě kvalitní, účinná a v souladu s moderními vědeckými metodami a lékařskou etikou schopna zajistit účinnou ochranu jeho zdraví, života a tělesné integrity. Péče nad rámec tohoto pak již může být hrazena ze soukromých zdrojů pacienta.<sup>238</sup>

V tomto směru právní úprava primárně ústavní podmínky splňovala, neboť hrazená péče měla odpovídat zdravotnímu stavu pojištěnce a účelu léčby, tj. být účinná, být pro pojištěnce přiměřeně bezpečná a být v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Problém by ovšem mohl spočívat v tom, že tyto požadavky měly být naplňovány obecně a

---

<sup>235</sup> Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020, str. 15.

<sup>236</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20.6.2013 (238/2013 Sb.)

<sup>237</sup> Viz rovněž § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

<sup>238</sup> Viz rovněž nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (č. 206/1996 Sb.), Pl. ÚS 14/02 (č. 207/2003 Sb.) a . Pl. ÚS 1/08 (č. 251/2008 Sb.)

nikoliv individualizovaně vzhledem ke konkrétnímu pacientovi. Individuální situace by totiž mohla vést k tomu, že pro určitého pacienta by na základě jeho zdravotního stavu (další choroby, věk, zdravotní postižení apod.) byla vhodnou a přijatelnou léčbou splňující uvedená kritéria taková léčba, která by byla dražší než léčba splňující zákonná kritéria pro většinu jiných pacientů. Tento pacient má přitom stejné právo na tu nejkvalitnější bezplatnou léčbu přizpůsobenou jeho potřebám jako ostatní pacienti. Proto zákon musí zajistit, že lékař bude moci zvolit pro tohoto pacienta tu nejvhodnější léčbu a že tato léčba bude pro něj plně hrazena z veřejného zdravotního pojištění jako základní varianta léčby. Pacient musí mít možnost na tomto rozhodování plně informovaně participovat. Lékař ani pacient nesmí být nuceni rozhodovat se mezi cenou a efektivitou léčby. Znění zákona přitom právě tento aspekt pomíjelo, neboť pokud „lze zdravotní služby ...poskytnout více než jedním způsobem, přičemž všechny tyto způsoby splňují podmínky stanovené (zákonem) a mají stejný terapeutický účinek“, pak se z veřejného zdravotního pojištění hradí „takový způsob zdravotních služeb, který je v souladu s účelným a hospodárným vynakládáním zdrojů veřejného zdravotního pojištění.“<sup>239</sup> Kritérium zohlednění individuálního zdravotního stavu pacienta tedy chybělo, neboť v daném případě sice všechny způsoby poskytnutí zdravotní péče splňují kvalitativní podmínky, ale nejsou si rovny z hlediska účinnosti, resp. ta nejúčinnější nemusí být zároveň tou základní z finančního hlediska.

Při vymezování hrazené a nehrazené péče musí zákonodárce respektovat rovněž výhradu zákona k tomuto bližšímu vymezení<sup>240</sup>, tj. určit přímo v zákoně, jaká péče bude hrazena z veřejného zdravotního pojištění a jaká nikoliv. Právě toto byl nakonec důvod, proč Ústavní soud uvedenou úpravu zrušil, neboť podle něj dávala moci výkonné pravomoci stanovit míry naplňování základních práv a neposkytovala poskytovatelům péče i pacientům dostatečnou jistotu, co je ještě hrazené ze zdravotního pojištění a co již nikoliv. Informace o tom, za jaké zdravotní výkony, pomůcky, prostředky a zdravotní materiál je možno či nutno doplácet nad rámec úhrady z veřejného pojištění, musí být obsaženy v samotném zákoně a nikoliv ve vyhlášce. Jakkoliv lze s Ústavním soudem v tomto z formálního hlediska souhlasit, důvod pro zrušení právní úpravy by spočíval i ve výše uvedeném aspektu, který ukazoval, že v určitých případech by pacienti nemuseli mít nárok na úhradu řádné péče ze zdravotního pojištění.

#### **4.6. Právo na vzdělání**

Podle zjištění České školní inspekce bylo v září 2013 ve vybraných 483 školách, které vzdělávají jak podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, tak podle přílohy upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením, vzděláváno v rámcovém vzdělávacím programu Základní vzdělávání celkem 41 643 dětí, z toho 4 278 dětí romských (tj. ca 10%) a ve speciálním vzdělávání podle přílohy pro žáky s lehkým mentálním postižením celkem 14 908 dětí, z toho 4 198 dětí romských (tj. ca 28%).<sup>241</sup> Z dětí s lehkým mentálním postižením se 13 178 dětí vzdělávalo ve speciálním vzdělávání a 1 299 v běžném vzdělávání. Přetrvává tedy neustále výraznější zastoupení Romů ve speciálním vzdělávání. Integrace dětí se zdravotním postižením do běžného vzdělávání sice vzrostla od roku 2008 o

---

<sup>239</sup> Viz § 13 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., platném do 5.8.2013

<sup>240</sup> Viz čl. 31 Listiny in fine.

<sup>241</sup> Výsledky výzkumu byly zaslány Výboru ministrů Rady Evropy, který monitoruje výkon rozsudku D.H. a ostatní proti České republice a je přístupný zde <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2401525&SecMode=1&DocId=2081536&Usage=2>

2/3<sup>242</sup>, ale stále nedosahuje ani 10%. V neposlední řadě šetření ukázalo, že i počet dětí vzdělávaných podle programu pro děti s lehkým mentálním postižením je nebývale vysoký, neboť tvoří cca 1/4 všech vzdělávaných dětí, což rovněž přesahuje běžnou míru výskytu mentálního postižení v běžné populaci.<sup>243</sup>

Během roku 2013 byly předloženy novely prováděcích vyhlášek týkajících se speciálního vzdělávání.<sup>244</sup> Novela byla směřována k tomu, aby zajistila jednak rovné vzdělávací podmínky romským žákům v souladu s rozsudkem D. H. a ostatní proti České republice, ale současně neztěžovala vzdělávací dráhu žáků, kteří z důvodu zdravotních obtíží potřebují mít upravené vzdělávací podmínky. Proto sice má novela vyloučit dočasné umístování žáků se sociálním znevýhodněním do skupin pro žáky se zdravotním postižením, ale žáci se zdravotním znevýhodněním<sup>245</sup> se budou moci nadále vzdělávat v skupinách pro žáky s tělesným či jiným podobným postižením, aby jim byl umožněn přístup k podpůrným a vyrovnávacím opatřením, které jsou jim poskytovány v souladu s jejich nejlepším zájmem. U žáků se zdravotním znevýhodněním bylo vyloučeno pouze vzdělávání ve skupinách pro žáky s lehkým mentálním postižením. Podobně zůstává nadále zachována možnost zařadit do skupiny pro žáky se zdravotním postižením žáky se zdravotním znevýhodněním, byť jen v případě základního vzdělávání.<sup>246</sup> Nedochází k plnému zrušení statutu diagnostického pobytu a jeho nahrazení diagnostickým pozorováním v běžném vzdělávání. Vyhláška pouze neumožňuje vykonávat diagnostické pobyty ve skupinách pro žáky s lehkým mentálním postižením.<sup>247</sup> Nadále samozřejmě platí obecná pravidla pro zařazování dětí a žáků do speciálního vzdělávání.<sup>248</sup> Konkrétní zdravotní znevýhodnění musí navíc nově být prokázáno odborným lékařským potvrzením.<sup>249</sup> Stále rovněž platí, že žáka bez zdravotního postižení nelze vzdělávat podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením, a to ani v případě jeho zařazení do třídy určené pro žáky se zdravotním postižením.<sup>250</sup> Uvedené kroky lze sice uvítat, ale možnost vzdělávat žáka ve skupině, kam z hlediska svých potřeb nepřísluší, a to i přes zachování vzdělávání v příslušném vzdělávacím programu, však nadále zůstává zachována, aniž by bylo jasné, nakolik tento způsob vzdělávání skutečně odpovídá principům práva na nejlepší a nejvhodnější úroveň vzdělání a respektuje nejlepší záměr dítěte.<sup>251</sup>

<sup>242</sup> V roce 2008 bylo takto integrováno 782 dětí z celkem 17 775 dětí. Viz Zpráva o plnění akčního plánu k naplňování rozsudku D.H. a ostatní proti České republice z 25.4.2014, str. 2, přístupno zde <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2514955&SecMode=1&DocId=2135608&Usage=2>

<sup>243</sup> Viz rovněž Zpráva za rok 2012, str. 49n.

<sup>244</sup> Vyhláška č. 103/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění vyhlášky č. 116/2011 Sb., a vyhláška č. 73/2005, o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb., s účinností od 1.9.2014.

<sup>245</sup> Podle § 16 odst. 3 školského zákona se zdravotním znevýhodněním myslí zdravotní oslabení, dlouhodobá nemoc nebo lehčí zdravotní poruchy vedoucí k poruchám učení a chování, které vyžadují zohlednění při vzdělávání.

<sup>246</sup> § 10 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 103/2014 Sb.

<sup>247</sup> § 9 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 103/2014 Sb.

<sup>248</sup> Základními podmínkami pro zařazení do speciálního vzdělávání jsou nutnost tohoto kroku pro vyrovnání vzdělávacího znevýhodnění žáka, vyčerpání všech předchozích možností podpory vzdělávání žáka v běžném vzdělávacím proudu, zařazení žáka do speciálního vzdělávání pouze na dobu nezbytně nutnou pro vyrovnání jeho znevýhodnění (max. 5 měsíců), doporučení školského poradenského zařízení a informovaný souhlas zákonného zástupce žáka. Viz § 3 odst. 5 a § 9 odst. 1 vyhlášky č. 73/2005 Sb. Viz rovněž Zpráva za rok 2011, str. 47n.

<sup>249</sup> § 3 odst. 5 vyhlášky č. 73/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 103/2014 Sb.

<sup>250</sup> § 3 odst. 4 vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných.

<sup>251</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 48n.

Podpůrná a vyrovnávací opatření, která tito žáci při svém vzdělávání potřebují, by jim měla být poskytována primárně v běžném vzdělávání, které posílí jejich budoucí inkluzi do společnosti, a nikoliv v odděleném vzdělávání speciálním.

Pozitivně lze vnímat zintenzivnění sledování žáků ve skupinách pro žáky s lehkým mentálním postižením, kde se doporučení k tomuto vzdělávání udílí pouze na 1 rok a vzdělávání se pak pravidelně vyhodnocuje ve 2-3letých intervalech během studia.<sup>252</sup> Pokračuje rovněž revize diagnostických nástrojů a vzdělávání pedagogů a psychologů v nových metodách testování, které by mělo být dokončeno v roce 2014, stejně jako revize přílohy rámcového vzdělávacího programu Základní vzdělávání pro žáky s lehkým mentálním postižením. Česká školní inspekce bude pověřena dohlížet nad dodržováním podmínek vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a bude provádět šetření ve školách a školských poradenských zařízeních. Přípravovaná novela školského zákona by navíc měla kompletně změnit přístup ke speciálním vzdělávacím potřebám žáků<sup>253</sup> a zavést rovněž účinné mechanismy dohledu, především ze strany České školní inspekce, stejně jako změny v předškolním a přípravném vzdělávání. Oproti původnímu plánu však nebudou zrušeny přípravné třídy u základních škol praktických. Pro zajištění dostatečné přípravy dětí na běžné školní vzdělávání má být do budoucna zaveden povinný poslední ročník mateřské školy pro všechny děti a rozšířen přístup do přípravných tříd pro všechny děti, tj. nejenom pro děti se sociálním znevýhodněním. Tato opatření lze uvítat, je však nutné nadále zajistit, aby vedly k řádnému rozvoji vzdělávacích schopností dětí a rovněž aby byly dostatečně financovány.

#### **4.7. Právo na životní prostředí**

Soudy v roce 2013 rozhodovaly o žalobě statutárního města Ostravy na Českou republiku ohledně nedostatečné ochrany životního prostředí na Ostravsku. Město požadovalo<sup>254</sup> ukončení nezákonného zásahu<sup>255</sup> spočívajícího v porušování práva města (a jeho obyvatel) na příznivé životní prostředí<sup>256</sup>, konkrétně nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší tím, že nebyl vytvořen funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší<sup>257</sup>. Příslušné limity jsou překračovány a systém předpokládaný českým<sup>258</sup> i evropským<sup>259</sup> právem tak reálně nefunguje. Soud má tak přikázat nezákonný zásah ukončit a uložit příslušným státním orgánům<sup>260</sup> přijmout a realizovat konkrétní opatření vedoucí k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší. Městský soud v Praze sice nejdříve žalobu odmítl jako opožděnou<sup>261</sup>,

<sup>252</sup> § 1 odst. 5 vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, a § 9 odst. 2, 3 a 4 vyhlášky č. 73/2005 Sb. ve znění vyhlášky č. 103/2014 Sb.

<sup>253</sup> Přístup by se měl od zdravotního, který klasifikuje jednotlivá postižení a znevýhodnění, změnit na sociální, který naopak klasifikuje potřeby žáků podle jejich stavu, aby dosáhli rovných práv a překonali bariéry ve společnosti.

<sup>254</sup> Celý text žaloby je přístupný zde: <https://dycham.ostrava.cz/ovzdusi/dokumenty-ke-stazeni>

<sup>255</sup> Viz § 82 a násl. soudního řádu správního.

<sup>256</sup> Čl. 35 Listiny.

<sup>257</sup> Konkrétně šlo o oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

<sup>258</sup> Především zákon o ochraně ovzduší a prováděcích předpisů k němu, které stanoví konkrétní mezní limity pro dané škodliviny.

<sup>259</sup> Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27.9.1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a směrnice Rady 99/30/ES ze dne 22.4.1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

<sup>260</sup> Žalovanými byly konkrétně vláda ČR, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy.

<sup>261</sup> Podle § 84 odst. 1 soudního řádu správního lze žalobu podat do dvou měsíců od dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, nejpozději však do 2 let od chvíle, kdy k němu došlo.



ale Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil.<sup>262</sup> Logicky přitom usoudil, že podání žaloby na nezákonný zásah předpokládá primárně jeho ukončení. Pokud však je zásah trvalejšího charakteru, nemůže na druhou stranu dojít k tomu, že lhůty pro podání žaloby uplynou dříve, než samotný zásah skončí, neboť by to dotčenou osobu zbavilo práva na obranu před ním. Důsledkem by pak byla jeho faktické legalizace a odepření spravedlnosti. Proti trvajícím zásahům je tudíž možné podat žalobu na ochranu před ním kdykoliv během jeho trvání, kdy žalobce usoudí, že již nemůže nelegální zásah snášet. Soud rovněž uvedl, že obec, ač přímo není nositel základních práv, je oprávněna podat žalobu na ochranu zájmů svých obyvatel, neboť je na základě ústavního pořádku územním společenstvím svých občanů<sup>263</sup>, do jehož působnosti spadají i otázky ochrany životního prostředí.<sup>264</sup> Obyvatelé obce jejím prostřednictvím realizují své představy o ochraně životního prostředí a tím uplatňují své právo na jeho ochranu.<sup>265</sup> Následně Městský soud v Praze žalobu zamítl, neboť se městu jednoduše nepodařilo prokázat, že by původci zásahu do práv obyvatel Ostravy, jehož protiprávnost přitom soud uznal, způsobily právě žalované subjekty.<sup>266</sup> Navíc soudní řád správní neumožňuje ukládat opatření k nápravě, nýbrž pouze ukončení zásahu a obnovení původního stavu.<sup>267</sup> Proti rozsudku podalo město Ostrava počátkem roku 2014 kasační stížnost.<sup>268</sup>

---

<sup>262</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Aps 1/2013 ze dne 26.6.2013.

<sup>263</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy

<sup>264</sup> Viz § 10 odst. 2 písm. c) obecního zřízení.

<sup>265</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22.5.2007 (190/2007 Sb.) a Pl.ÚS 45/06 ze dne 11.12.2007 (20/2008 Sb.)

<sup>266</sup> Viz [http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ostava-neuspela-s-zalobou-na-stat-kvuli-znecistenemu-ovzdusi/996987&id\\_seznam](http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ostava-neuspela-s-zalobou-na-stat-kvuli-znecistenemu-ovzdusi/996987&id_seznam) = .Rozsudek není dosud přístupný veřejně.

<sup>267</sup> § 87 odst. 2 soudního řádu správního

<sup>268</sup> [http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ostava-kvuli-zamitnuti-zaloby-za-spatne-ovzdusi-podala-stiznost/1027219&id\\_seznam](http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ostava-kvuli-zamitnuti-zaloby-za-spatne-ovzdusi-podala-stiznost/1027219&id_seznam) =

## 5. Diskriminace

### 5.1. Antidiskriminační zákon v praxi

Ochránce, jakožto orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací, v průběhu roku 2013 obdržel 360 podnětů týkajících se diskriminace, vyřídil 401 podnětů s namítanou diskriminací a diskriminaci zjistil ve 20 případech.<sup>269</sup> V ostatních případech poskytl radu, jak by stěžovatelé měli postupovat při ochraně svých práv. Lidé v nezanedbatelné míře namítali diskriminaci z důvodů, které nejsou uvedeny v antidiskriminačním zákoně. K těm nejčastějším v roce 2013 patřily trvalý pobyt, státní příslušnost, rodinný stav či sociální a ekonomický status. Z tradičních diskriminačních důvodů byly nejčastěji namítány věk, pohlaví, etnicita a zdravotní postižení. Nadále jako v minulých letech spolupracoval ochránce s občanským sdružením Pro Bono Aliance, které vybraným obětem zprostředkovává bezplatnou právní pomoc. Ze tří případů, které byly sdružení předány v roce 2012, došlo ve všech k uspokojení nároků oběti diskriminace mimo soudní řízení. V roce 2013 předal ochránce sdružení Pro Bono Aliance tři případy. Ve dvou případech se jednalo o diskriminaci v přístupu ke zboží a službám (jeden případ se týkal diskriminačního důvodu pohlaví a druhý věku), ve třetím případě šlo o diskriminaci z důvodu věku v přístupu k zaměstnání. V jednom případě se oběť diskriminace rozhodla žalobu nepodat, výsledky dalších dvou případů nejsou dosud známy.<sup>270</sup>

Ochránce často v rámci svých šetření zjišťuje, že oběť diskriminace nechce vymáhat svá práva soudní cestou, i když by v řízení před soudem disponovala silnými důkazy a došlo by ke sdílení důkazního břemene, resp. k jeho přesunu na žalovaného. Absence vůle nebo obavy vymáhat svá práva činí ochranu před diskriminací neúčinnou. Ochránce se proto rozhodl provést výzkum a zjistit objektivní překážky, které brání obětem diskriminace v uplatňování jejich práv. V návaznosti na výsledky výzkumu bude formulovat opatření k jejich odstranění. Po zveřejnění výsledků ochránce navrhne opatření k odstranění překážek.<sup>271</sup>

Na základě svých poznatků ochránce formuloval doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke změně právní úpravy.<sup>272</sup> Především se snažil o přesun důkazního břemene ve sporech o diskriminaci. Vyvratitelná domněnka diskriminace je v občanském soudním řádu<sup>273</sup> zakotvena pouze pro omezený okruh věcí oproti antidiskriminačnímu zákonu. Jde o případy diskriminace v oblasti pracovněprávní ze všech důvodů daných antidiskriminačním zákonem<sup>274</sup>, diskriminace z důvodu rasy či etnického původu ve všech oblastech pokrytých antidiskriminačním zákonem<sup>275</sup> a diskriminace z důvodu pohlaví v přístupu ke zboží a službám. Oběti diskriminace tedy mají zajištěnou odlišnou míru právní ochrany před diskriminací, která je přitom poměrně významná, neboť pokud k přesunu důkazního břemene dojde, stačí žalobci, aby před soudem prokázal, že u něj došlo k nepříznivému zacházení, a tvrdil, že se to stalo z daného diskriminačního důvodu. V tomto okamžiku přechází důkazní břemeno na žalovaného, který musí prokazovat, že jeho jednání nebylo motivováno tímto důvodem. Pokud k přesunu důkazního břemene nedojde, musí žalobce prokazovat právě i tuto skutečnost, která přitom spočívá ve vnitřním názoru a motivaci žalovaného, které druhá osoba může prokazovat maximálně nepřímo, neboť nelze přesně prokazovat názory druhých a

<sup>269</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 91.

<sup>270</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 89.

<sup>271</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 89.

<sup>272</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 17-18.

<sup>273</sup> § 133a občanského soudního řádu.

<sup>274</sup> Viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

<sup>275</sup> Viz § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

motivy jejich jednání. Oběti diskriminace pak mají daleko složitější důkazní situaci. To může být jedna z příčin, proč lidé nepodávají žaloby podle antidiskriminačního zákona. Cílem ochránce tedy je, aby oběti diskriminace měly stejnou míru procesní ochrany bez ohledu na zákonem předvídaný důvod diskriminace a chráněnou oblast života. Přesun důkazního břemene je navíc nutné zakotvit nejen v případech podezření na přímou a nepřímou diskriminaci, ale také u obtěžování, sexuálního obtěžování, pokynu k diskriminaci, navádění k diskriminaci a pronásledování.

Další doporučení ochránce směřuje k zakotvení veřejné žaloby (*actio popularis*) do antidiskriminačního zákona.<sup>276</sup> Na základě svých zkušeností z šetření individuálních podnětů má ochránce za to, že zejména v oblasti poskytování služeb, zdravotní péče, vzdělání či bydlení totiž existují případy, kdy jednotlivé soudní řešení nevedou k opuštění plošné diskriminační praxe. K podání veřejné žaloby by pak měli být aktivně legitimováni nevládní organizace, které byly na ochranu práv obětí diskriminace založeny, a veřejný ochránce práv.<sup>277</sup>

Poslední doporučení pak směřuje k doplnění zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu do zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání. Zákon o služebním poměru<sup>278</sup> znemožňuje určitým osobám výkon služby v bezpečnostních sborech pouze z důvodu jejich zdravotního postižení. Hodnocení zdravotní způsobilosti příslušníka bezpečnostních sborů se provádí podle vyhlášky o zdravotní způsobilosti<sup>279</sup>, která neumožňuje zohlednění reálného konkrétního onemocnění na výkon služby, ale přímo stanoví, že onemocnění představuje pro určitou kategorii služebního zařazení zdravotní nezpůsobilost. Důsledkem tohoto formálního hodnocení je právě skončení služebního poměru a příčinná souvislost mezi zdravotním postižením a zdravotní nezpůsobilostí k výkonu služby se již neprokazuje. Obdobná úprava se vztahuje i na uchazeče se zdravotním postižením. Potvrzením této praxe je i fakt, že zákon ve svém výčtu diskriminačních důvodů neobsahuje jako zakázaný důvod „zdravotní postižení.“<sup>280</sup> Dle doporučení ochránce by proto měl zákon ve výčtu diskriminačních důvodů obsahovat i diskriminační důvod zdravotní postižení. Z obecného pravidla je ovšem třeba upravit i výjimky v případech, kdy jsou třeba nezbytné předpoklady nebo požadavky na výkon služby, popř. pokud spočívají ve zvláštní povaze této služby. Uplatnění těchto kritérií by však bylo odůvodněným postupem při přijímání osob se zdravotním postižením, popř. při zkoumání setrvání příslušníků ve výkonu služby. Ochránce navrhuje doplnit chybějící výčet diskriminačních důvodů i v zákoně o vojácích z povolání.<sup>281</sup>

Inspekce práce se v roce 2013 zaměřila na zveřejňování pracovních nabídek. Kontrolami dodržování práva na rovné zacházení v pracovněprávních vztazích bylo zjištěno<sup>282</sup> 117 případů nerovného zacházení, nejčastěji v odměňování a 48 případů diskriminace nebo nerovného zacházení před vznikem pracovního poměru, zejména v souvislosti

<sup>276</sup> Viz rovněž Zpráva za rok 2012, str. 48

<sup>277</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 18n.

<sup>278</sup> Podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů) musí být příslušník vykonávající službu v bezpečnostním sboru propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovně lékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím.

<sup>279</sup> Vyhláška č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>280</sup> § 16 odst. 4 a § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru.

<sup>281</sup> Zákon č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>282</sup> Z celkového množství podnětů (8787) podaných v roce 2013 činil podíl podnětů označených jako porušování práva na rovné zacházení pouze 4,5 % (401). Nejčastěji byla namítána oblast odměňování, dále pak inzerované pracovní nabídky, které vymezují potencionální zájemce o práci věkem nebo pohlavím.

s uveřejňovanými pracovními nabídkami, které omezují uchazeče pohlavím nebo věkem. V uvedené souvislosti bylo uloženo 72 pokut v celkové výši 2 500 000 Kč.

V roce 2013 provedla Česká obchodní inspekce celkem 1000 kontrol, při kterých bylo ověřováno dodržování zákazu diskriminace spotřebitele.<sup>283</sup> Z tohoto bylo v 15 případech zjištěno diskriminující jednání. V 6 případech se jednalo o způsob diskriminace spojený s nabídkou a prodejem zboží a služeb mimo prostory obvyklé k podnikání, spočívající v omezování vstupu osobám mladším 18 let na předváděcí akce a účasti na poznávacích zájezdech. V jednom případě došlo k omezení práva spotřebitele na nákup zboží, kdy prodávající na svých internetových stránkách deklaroval prodej pouze pro osoby starší 18 let.

## **5.2 Diskriminace na základě rasy či etnického původu**

V roce 2013 na rozdíl od předcházejících let nedošlo podle dostupných informací k útokům spáchaným z rasové pohnutky, jimiž by byla způsobena těžká újma na zdraví nebo smrt. Znepokojujícím jevem jsou nicméně značný nárůst protiromských pochodů a demonstrací, protiromské výroky na internetu, atd. Nejvýraznějšími událostmi v tomto směru v roce 2013 byla série protiromských demonstrací započatá na jaře 2013 v Duchcově a o něco později pokračující v Českých Budějovicích. Spouštěcím mechanismem bylo několik incidentů mezi zástupci romské menšiny a majoritní společnosti – v Duchcově šlo o napadení manželského páru, v Českých Budějovicích o potyčku na dětském hřišti. Nadmíru znepokojující byl fakt, že protiromská shromáždění v těchto dvou městech neměla s ohledem na skladbu účastníků, až na výjimky, ryze extremistický charakter, tj. jejich účastníci nebyli zástupci či příznivci pravicového extremismu. Převážnou většinu přítomných totiž tvořili běžní občané, kteří ventilovali svou frustraci a nespokojenost se situací v daných regionech. Paralelně pak probíhaly proromské happeningy, karnevaly i vlastní shromáždění. K vzájemným střetům však nedocházelo.<sup>284</sup> Události ukazují, že dlouhodobě neřešené problémy v oblasti sociálního začleňování a zajištění bezpečnosti a sousedského soužití mohou snadno vést k frustraci běžné populace a k nárůstu extremistických nálad. Tomu je třeba čelit jednak řádnou správou věcí veřejných na straně obecních samospráv, péčí a uspokojováním potřeb občanů a obyvatel obcí a zajišťováním veřejné bezpečnosti a aktivní inkusivní politikou obcí, krajů i státu, jednak osvětou a působením k vzájemné toleranci a respektu ze strany většiny i menšiny, samozřejmě při dodržování právních předpisů a pravidel soužití z obou stran.

Nejvyšší správní soud řešil i otázku možné rasové diskriminace v reklamě. Reklamní společnost propagovala internetové stránky zaměřené na vzdělávání a jako formu propagace zvolila tzv. guerillovou reklamu – stavební dělníky romského původu oblékla do trička s nápisem „Měl jsem se líp učit“. Za nošení trička dostali jako protiplnění pivo a cigarety.<sup>285</sup> Z podnětu občanského sdružení Romea posuzoval věc Magistrát hlavního města Prahy, který došel k závěru, že jde o reklamu v rozporu s dobrými mravy.<sup>286</sup> Důvod spatřoval v diskriminačním charakteru reklamy, který je vždy nutný považovat za rozpor s dobrými mravy. Městský soud v Praze naopak dospěl k názoru, že se o nedovolenou reklamu nejedná, neboť reklama není v rozporu s dobrými mravy, když dovodil, že k naplnění rozporu s dobrými mravy nedojde nutně v každém případě diskriminace, ale je nutné posoudit jeho míru, která v daném případě naplněna nebyla. Rozhodnutí Magistrátu tedy zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Případ se dostal před Nejvyšší správní soud<sup>287</sup>, který rozsudek Městského

<sup>283</sup> § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>284</sup> Zpráva o extremismu za území ČR v roce 2013, str. 8,

<sup>285</sup> Po velkém zájmu ze strany veřejnosti někteří dělníci odmítli následně trička nosit.

<sup>286</sup> Ve smyslu § 2, odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.

<sup>287</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2013, č.j. 1 As 46/2013-44.

soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud explicitně nerozhodl, zda jde o případ zakázané reklamy pro rozpor s dobrými mravy. Došel však k závěru, že pokud reklama obsahuje diskriminaci na základě rasy, pohlaví nebo národnosti, je třeba ji vždy považovat za rozpornou s dobrými mravy ve smyslu zákona o regulaci reklamy.<sup>288</sup> Z rozhodnutí vyplývá, že v případě, kdy se jedná o konflikt práva na svobodu projevu a ochranu lidské důstojnosti, je třeba jej řešit proporcionálně. Dále je třeba rozlišovat mezi rozporem s dobrými mravy a dobrým vkusem, přičemž ten druhý nečiní reklamu zakázanou. Při hodnocení rozporu reklamy s dobrými mravy z důvodu diskriminace určitého etnika je nutné vzít v úvahu postavení tohoto etnika v české společnosti a existenci negativních stereotypů či předsudků o příslušnících tohoto etnika. Soud přitom zdůraznil, že dobrovolnost účasti v reklamě nemá vliv na posouzení snížení lidské důstojnosti v důsledku této účasti, neboť toto právo je klasicky nezadatelným a nezczitelným právem každého jednotlivce.<sup>289</sup> Ani faktický souhlas osoby s dobrovolným nošením trička tudíž nevylučuje existenci zásahu do důstojnosti, který následně posoudí soud. Zajímavě se soud vypořádal s námitkou snižování významu manuální práce a tedy možného rozporu s dobrými mravy v tomto ohledu, se kterou se neztotožnil, neboť respekt ke svobodě slova naopak vyžaduje volnost tvůrců reklamy, která má z povahy věci být neotřelá, zajímavá a zábavná a nelze se tedy vyhnout nadsázce a přehánění.

Ochránce se zabýval i potencionální hrozbou znevýhodnění v oblasti přístupu k bydlení.<sup>290</sup> Shledal, že požadavek bezúhonnosti žadatele o obecní byt doložením výpisu z rejstříku trestů je neopodstatněný a nezákonný. Konstatoval, že orgánům obce nepřísluší posuzovat povahu trestné činnosti žadatele o byt mimo trestní řízení na základě vlastních pravidel samosprávy. Pravidla pro nakládání s obecním bytovým fondem tak mohou být dle ochránce diskriminační ještě předtím, než dojde k faktickým negativním dopadům do práv dotčené osoby.

### **5.3. Diskriminace na základě pohlaví**

Na ochránce se obrátily vědkyně veřejné výzkumné instituce při Akademii věd České republiky, kterým nebylo z důvodu mateřství umožněno upravit podmínky řešení již schváleného grantového projektu dle jejich potřeb.<sup>291</sup> Většinou se jednalo o přerušení řešení projektu po dobu čerpání mateřské, respektive rodičovské dovolené. Ochránce proto doporučil, aby přístup k postdoktorským grantům, a tedy k seberealizaci v zaměstnání nebyl omezen z důvodu rodičovství. V současné době Grantová agentura České republiky pracuje na změně pravidel a novém systému grantů.

Za účelem zlepšení postavení žen v české společnosti zahájilo koncem roku 2013 Ministerstvo práce a sociálních věcí práci na projektu „Příprava Akčního plánu pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích a dalších souvisejících opatřeních“. Plán má představovat soubor nástrojů a procesů napomáhajících vyrovnanému zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích v ČR. Součástí projektu je několik workshopů na dané téma s tuzemskými a zahraničními experty (expertkami), konference, ale také analýza stávající situace systému zařízení péče o děti předškolního věku. Cílem projektu je prohloubení odborné a mediální diskuze o vyrovnaném zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích, tvorba komplexního plánu vedoucího ke zlepšení v této oblasti a s tím související lepší harmonizace pracovního a rodinného života.

<sup>288</sup> § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>289</sup> Viz čl. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny.

<sup>290</sup> Příklad sp. zn. 73/2012/DIS/ZO.

<sup>291</sup> Příklad sp. zn. 81/2012/DIS/ZO, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013, str. 94.

#### **5.4. Diskriminace na základě věku**

V únoru 2013 vláda schválila „Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let „2013 až 2017“, jímž stanovila základní předpoklady pro vytvoření podpůrného, integrujícího a vstřícného prostředí pro starší osoby. Jeho cílem je podpořit solidaritu a soudržnost mezi generacemi, podpořit zájem o situaci, těžkosti a preference starších lidí v ČR, zvýšit subjektivní a objektivní bezpečí starších osob a ochránit práva zranitelných skupin starých lidí. V Akčním plánu je podrobně rozpracováno sedm základních prioritních oblastí, mezi nimiž je i oblast ochrany lidských práv starších osob: celoživotní učení, zaměstnávání starších pracovníků a seniorů ve vazbě na systém důchodového pojištění, dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce, kvalitní prostředí pro život seniorů, zdravé stárnutí a péče o seniory s omezenou soběstačností. Oblast lidských práv se zaměřuje právě na oblast diskriminace a zacházení se seniory. Strategickými cíli je zvýšit informovanost a citlivost společnosti vůči potřebám seniorů a zajistit jejich ochranu před diskriminací a špatným zacházením skrze informační kampaně a osvětu, poradenské aktivity pro seniory a jejich rodiny a analyzovat právní úpravu z hlediska zajištění dostatečné ochrany práv seniorů. Jednotlivé kroky budou podnikány v příštích letech.

V roce 2013 realizoval ochránce výzkum k otázce dostupnosti finančních služeb pro seniory.<sup>292</sup> Výzkum byl prováděn prostřednictvím dotazníků a situačního testování a byly v něm osloveny banky, pojišťovny a vybraní nebankovní poskytovatelé finančních služeb. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že pro seniory jsou nejhůře dostupnými službami životní pojištění, úrazové pojištění a pojištění schopnosti splácet. Situační testování potvrdilo, že některé subjekty nabízející kreditní karty a spotřebitelské úvěry omezují poskytování těchto služeb osobám staršího věku. U cestovního pojištění sice nebyl zaznamenán žádný případ odmítnutí, avšak vyšší věk je významným hlediskem, které zvyšuje cenu produktu. Některé pojišťovny také neumožnily osobám starším 80 let sjednat cestovní pojištění online nebo jim umožňovaly sjednat pouze nižší krytí léčebných výloh. Dva subjekty odmítly poskytnout kreditní kartu na základě věku bez dalšího odůvodnění. Jiný subjekt po dotazu testující osoby zcela popřel, že poskytuje kreditní karty. Dva z patnácti subjektů odmítly poskytnout spotřebitelský úvěr kvůli vyššímu věku. V jednom případě nebyl pro účely zjištění minimální výše příjmu zohledněn vedle starobního důchodu jiný zdroj příjmu. V dalších případech pracovník uvedl, že „věk žadatele může být problém“.

V návaznosti na výsledky výzkumu ochránce naformuloval několik doporučení.<sup>293</sup> Především doporučil, aby nebyla uplatňována horní věková hranice u finančních služeb krátkodobého charakteru jako je poskytování kreditních karet, krátkodobých spotřebitelských úvěrů, kontokorentu, cestovního pojištění, pojištění schopnosti splácet či pojištění vozidel. V případech navyšování pojistného za krátkodobou službu na základě věku doporučil pojišťovnám opírat se o přesné pojistné matematické a statistické údaje s tím, aby rozdíl ve výši pojistného či pojistného plnění byl přiměřený. Dle ochránce se jedná o nepřiměřené navýšení, pokud pouze o pár měsíců či dnů starší osoba musí platit pojistné ve výši například dvojnásobku pojistného ve srovnání s mladší osobou. Dále také uvedl, že pobírání starobního důchodu by nemělo být překážkou poskytnutí finančních služeb a při hodnocení příjmů by měl být akceptovatelný příjem z více zdrojů. Nakonec ochránce doporučil, aby pokud se

---

<sup>292</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 90. Samotný výzkum je přístupný zde: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum\\_financi-sluzby-pro-seniory\\_grafika.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_financi-sluzby-pro-seniory_grafika.pdf)

<sup>293</sup> Výzkum, str. 50.

osoby vyššího věku musí osobně dostavit na pobočku, byly v zájmu transparentnosti takového počínání zřejmé důvody tohoto postupu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s Českou obchodní inspekcí (dále jen „ČOI“) posílilo metody a praktiky na ochranu seniorů – spotřebitelů při tzv. „předváděcích akcích“, o kterých hovořila minulá zpráva<sup>294</sup>. Od ledna 2014<sup>295</sup> je stanovena zákonná povinnost prodejců ohlašovat předváděcí akce 10 dnů předem ČOI. Nesplněním této podmínky jim hrozí pokuta. Cílem novely bylo posílit roli kontrolních orgánů v zájmu zamezení obchodním praktikám, používaným některými podnikateli, kteří zneužívají objektivní slabosti především seniorů a poškozují poctivé a seriózní podnikatele. Provozovatelé předváděcích akcí jsou však rafinovanější a obcházejí zákon tím, že nahlásí několik souběžných akcí, přičemž uskuteční pouze jednu. Jejich kontrola je pak velmi ztížena. Problematika činnosti tzv. „Šmejdů“ tak nadále trvá. V 2013 nabyla účinnosti též novela živnostenského zákona<sup>296</sup>, která při porušení povinností ztěžuje návrat podnikatele do stejného oboru, neboť může nově začít provozovat živnost až po 3 letech po zrušení živnostenského oprávnění mj. pro porušování právních předpisů.

Od ledna 2013 je účinná novela zákona o daních z příjmů<sup>297</sup>, podle které jsou ze slevy na dani vyňati výdělečně činní příjemci starobních důchodů, kteří nebudou moci od daně z příjmů v letech 2013-2015 odečítat základní slevu na poplatníka v roční výši 24 840 Kč jako ostatní osoby výdělečně činné.<sup>298</sup> Na základě návrhu skupiny senátorů se momentálně před Ústavním soudem vede řízení o zrušení tohoto ustanovení.<sup>299</sup> Skupina senátorů má za to, že napadená část ustanovení je v rozporu zejména s principy akcesorické i neakcesorické rovnosti, tj. že napadená právní úprava zakládá nerovné postavení mezi jednotlivými poplatníky daně z příjmů a zároveň porušuje i princip obecné rovnosti před zákonem. Pro posouzení této skutečnosti by však měla být zohledněna komplexní situace příjemců starobního důchodu, jejichž příjem v podobě starobního důchodu je, na rozdíl od příjmů jiných, od daně z příjmu osvobozen.<sup>300</sup> V tomto směru jsou naopak příjemci starobních důchodů (i když nejen oni) oproti jiným výdělečně činným osobám zvýhodněni. Celý krok lze tedy vnímat i tak, že zákonodárce pouze odebral této skupině předchozí zvýhodnění. Je pravda, že ve věcech daňových má zákonodárce poměrně výraznou volnost, nicméně ani zde by neměl postupovat libovolně či dokonce svévolně. Navíc nelze popřít alespoň nepřímý diskriminační dopad na osoby vyššího věku, a tudíž by se měl uplatit postup posuzování nepřímé diskriminace podle antidiskriminačního zákona, který předpokládá, že aby se nejednalo o zakázanou nepřímou diskriminaci, musí být opatření objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.<sup>301</sup>

Nerovné zacházení nepocítili jen senioři. Ochránce vyslovil nesouhlas s plošnou praxí největšího držitele poštovní licence v České republice, který nerovně zachází s osobami

<sup>294</sup> Zpráva o stavu lidských práv 2012, str. 53.

<sup>295</sup> Zákon o ochraně spotřebitele č. 634/1992 Sb., ve znění novely č. 476/2013 Sb., § 20.

<sup>296</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., ve znění novely č. 309/2013 Sb.

<sup>297</sup> Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění účinném ode dne 1. ledna 2013.

<sup>298</sup> Ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ode dne 1. ledna 2013, konkrétně věty za středníkem, která zní: „daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovací období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu“.

<sup>299</sup> Řízení je vedeno pod spisovou značkou Pl. ÚS. 31/13. Podrobnější informace jsou k dispozici zde: [http://www.usoud.cz/aktualne/?tx\\_tnews%5Btt\\_news%5D=1962&cHash=e3217d437f8e52ff35525e0a7c62fec4](http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_tnews%5Btt_news%5D=1962&cHash=e3217d437f8e52ff35525e0a7c62fec4)

<sup>300</sup> § 4 odst. 1 písm. h) zákona o daních z příjmu.

<sup>301</sup> Viz § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

mladšími patnácti let.<sup>302</sup> Česká pošta odmítla vydat poštovní balík 15letému dítěti, které si objednalo zboží po internetu a přišlo si balík na pobočku osobně vyzvednout a balík tak museli vyzvednout jeho rodiče. Kromě zásady rovného zacházení akcentoval ochránce i právo dítěte před svévolným zasahováním jiných osob do jeho soukromí, a to včetně jeho rodičů. Dítě má právo na ochranu soukromí, pod které se řadí rovněž zákaz svévolného zasahování do korespondence ze strany kohokoliv. Aby mohlo dítě své právo aktivně využívat, je nezbytné, aby se ke své zásilce samo vůbec dostalo a mohlo se s ní seznámit samo bez vlivu druhých. Je proto nepřijatelné, aby držitel poštovní licence stanovil interní pravidla, kterými by v podstatě právo dítěte omezoval, neboť takový zásah je možný výhradně na základě zákona. Navíc je třeba mít na paměti, že opatřením držitele poštovní licence může být omezeno i právo dítěte na rodinný život a na rozvoj sociálních styků, jelikož prostřednictvím zapsaných poštovních zásilek může dítě být v kontaktu s příbuznými či jinými osobami blízkými, opět bez vědomí a vlivu rodičů, obzvláště v uvedeném věku již blízkém dospělosti.

### **5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením**

Také osoby se zdravotním postižením se často obrací na ochránce se stížností na diskriminaci. Mnohdy naráží na neochotu zaměstnavatele přizpůsobit pracovní podmínky jejich postižení, přičemž porušením povinnosti přijmout tzv. přiměřené opatření se zaměstnavatel dopouští nepřímé diskriminace. Zdravotní postižení také představuje překážku při hledání zaměstnání, v čemž osobám se zdravotním postižením nenapomáhá ani zákon o zaměstnanosti<sup>303</sup>, který s účinností od 1. ledna 2012 vyloučil osoby s postižením z agenturního zaměstnávání. Ústavní soud se rovněž zabýval právy osob se zdravotním postižením při zaměstnávání.<sup>304</sup> Spor se týkal soudního přezkumu rozhodování o přiznání statutu osoby zdravotně znevýhodněné pro účely speciální pomoci podle zákona o zaměstnanosti.<sup>305</sup> Byť soudní řád správní vylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí<sup>306</sup>, nelze podle Ústavního soudu pominout, že ze soudního přezkumu nemohou být vyloučeny záležitosti týkající se základních práv a svobod.<sup>307</sup> Právě skrze přezkum zdravotního stavu osoby za účelem zjištění jejího případného zdravotního znevýhodnění pro účely podpory na trhu práce či jiných benefitů se přitom realizuje právo osob se zdravotním postižením na zvýšenou ochranu zdraví při práci, na zvláštní pracovní podmínky, na zvláštní ochranu v pracovních vztazích a na pomoc při přípravě k povolání<sup>308</sup>, neboť bez formálního přiznání statutu osoby se zdravotním znevýhodněním nezískají přístup k uvedeným a dalším výhodám a nebudou moci svá práva efektivně naplnit. Rozhodnutí o přiznání zdravotního znevýhodnění se tak dotýká základních práv a svobod osoby a proto nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu. Ústavní soud však přímo nevyločil existenci soudní výluky v soudním řádu správním, ale výkladem dovodil, že právě rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu zákona o zaměstnanosti není vyloučeno ze soudního přezkumu.<sup>309</sup>

Ochránce také řešil případ z oblasti přístupu k zaměstnání, v němž se zabýval interpretací pojmu „zdravotní postižení“. V daném případě<sup>310</sup> byl HIV pozitivní stěžovatel propuštěn ze

<sup>302</sup> Případ sp. zn. 16/2013/DIS/LOB, Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 95.

<sup>303</sup> Zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>304</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15.1.2013 (č. 82/2013 Sb.).

<sup>305</sup> Viz §§ zákona o zaměstnanosti.

<sup>306</sup> § 70 písm. d) soudního řádu správního

<sup>307</sup> Čl. 36 odst. 2 Listiny

<sup>308</sup> Čl. 29 Listiny.

<sup>309</sup> Viz § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

<sup>310</sup> Případ sp. zn. 157/2012/DIS/JŠK – propuštění ze služebního poměru z důvodu diagnostikování onemocnění virem HIV, také Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013, str. 93.



služebního poměru poté, co se zaměstnavatel (Policie ČR) dozvěděl o jeho onemocnění. Ochránce považoval za problematickou skutečnost, že hodnocení zdravotní způsobilosti na základě vyhlášky o zdravotní způsobilosti<sup>311</sup> je mechanické a automatické – tedy pokud z vyhlášky vyplývá, že zdravotní stav představuje zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby, je se zařazením automaticky spojeno skončení pracovního poměru. Posudkový lékař nemá vždy možnost posoudit reálnou zdravotní způsobilost k výkonu služby a příčinná souvislost mezi zdravotním postižením a zdravotní nezpůsobilostí k výkonu služby není tedy fakticky prokazována.<sup>312</sup>

Antidiskriminační zákon<sup>313</sup> zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech vymezených tímto zákonem, přičemž musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok. Listina přitom zaručuje základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo „jiného postavení“.<sup>314</sup> I Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) podřadil infekci virem HIV pod „jiné postavení“<sup>315</sup> a dle tohoto výkladu by infekci virem HIV bylo možné považovat za „jiné postavení“ i ve smyslu Listiny. Soud infekci virem HIV kvalifikoval jako „zdravotní stav“ nikoliv přímo jako „zdravotní postižení“, sociální definice zdravotního postižení podle antidiskriminačního zákona i Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která postižení pojímá jako stav bránící osobám v jejich právu na rovné zacházení a tudíž ukazující na nutnost přijmout opatření k zajištění tohoto zacházení<sup>316</sup> by se dala uplatnit i v případě osob infikovaných virem HIV, neboť i tyto osoby se na základě svého stavu setkávají s bariérami, byť tyto bariéry mají z valné části spíše mentální než fyzický základ. Podobně i Soudní dvůr Evropské unie pojímá zdravotní postižení<sup>317</sup> jako dlouhodobý stav, který omezuje schopnosti dané osoby v různých oblastech života.<sup>318</sup> Jde o zdravotní stav způsobený lékařsky diagnostikovanou léčitelnou nebo neléčitelnou nemocí, pokud tato nemoc způsobuje omezení vyplývající především z fyzických, duševních nebo psychických postižení, které v interakci s různými překážkami mohou bránit plnému a účinnému zapojení dotčené osoby do běžného profesního života či jiné životní oblasti na rovnoprávném základě s ostatními osobami.<sup>319</sup>

Ochránce proto došel k závěru, že onemocnění virem HIV je možné považovat za zdravotní postižení, tj. za zakázaný diskriminační důvod dle antidiskriminačního zákona. Striktní omezení přístupu nebo výkonu určité profese z důvodu zdravotního postižení bez objektivního a rozumného ospravedlnění představuje porušení zákazu diskriminace a zásah do

<sup>311</sup> Vyhláška č. 393/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>312</sup> Viz rovněž výše, str.

<sup>313</sup> § 5 odst. 6 zákona č. 198/2009 Sb.

<sup>314</sup> Čl. 3 odst. 1 Listiny.

<sup>315</sup> Viz Čl. 14 Úmluvy. Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kiyutin proti Rusku* ze dne 10. března 2011, stížnost č. 2700/10.

<sup>316</sup> Viz čl. 1 Úmluvy a § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

<sup>317</sup> Viz Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,

<sup>318</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Chacón Navas C-13/05* ze dne 11. července 2006 (Sb. rozh. s. I-6467).

<sup>319</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ve spojených věcech *HK Danmark C-335/11 a C-337/11* ze dne 11. dubna 2013.

základních práv.<sup>320</sup> Stěžovatel na základě zprávy ochránce podal antidiskriminační žalobu k soudu. V návaznosti na svá zjištění ochránce doporučil, jak je shora uvedeno, aby zákon o služebním poměru a zákon o vojácích z povolání ve výčtu diskriminačních důvodů obsahoval i diskriminační důvod „zdravotní postižení“.

Již předchozí zprávy poukazovaly na praktické problémy v uplatňování speciálních opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami.<sup>321</sup> I ochránce řešil stížnosti na nedostatečnou podporu dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v základních školách<sup>322</sup> a zjistil nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. V roce 2013 se některé případy dostaly i k soudům. Rodiče dětí se zdravotním postižením se domáhali uplatnění podpůrných opatření jako asistent pedagoga<sup>323</sup> či dokonce přijetí dětí do běžného vzdělávání ve spádové škole<sup>324</sup>. Soudy ani Ústavní soud žalobám nevyhověly, neboť chyběla konkrétní správní rozhodnutí, proti kterým by bylo možno podat žalobu ve správním soudnictví.<sup>325</sup> Žaloby však odhalují významné slabiny současného systému, kterými jsou především právní (a s ní spojená i finanční) nejistota a nevymahatelnost podpůrných opatření.<sup>326</sup> Podpůrná opatření nejsou často poskytována vůbec nebo se jako řešení volí právě speciální vzdělávání, které je z hlediska organizačního i finančního pokládáno pro stát a veřejnou správu za méně nákladné. Při rozhodování o formě opatření nejsou často rovněž zohledňována přání samotného dítěte a jeho zákonného zástupce, což plyne právě i z finančních a organizačních limitů povinných subjektů. Jediným řešením je tak vytvoření systému, který právně i finančně zajistí pro každého žáka se specifickými vzdělávacími potřebami taková opatření, která pro něj budou skutečně efektivní, budou odpovídat jeho potřebám a přáním a budou právně vymahatelné, přičemž školy a další povinné subjekty budou mít vytvořeny podmínky pro jejich uplatňování. Toto je jeden z hlavních úkolů příští novely školského zákona. Znepokojivé jsou především situace, kdy rodiče dítěte musí vynakládat vysoké peněžní částky na zaplacení podpůrných a vyrovnávacích opatření (například asistent pedagoga) proto, aby se jejich dítě mohlo na základě doporučení poradenských zařízení vzdělávat v základní škole hlavního vzdělávacího proudu. Popsaný nepříznivý stav je setrvalý a vyžaduje do budoucna aktivní přístup nejen státní správy, samosprávy, ale též pedagogů, odborníků, nevládních organizací a rodičů.

V oblasti přístupu k bydlení se v uplynulém roce vyskytl případ, kdy pronajímatel podmiňoval přijetí žádosti o přidělení bytu zvláštního určení pro osobu s postižením pobíráním dávky sociálního zabezpečení.<sup>327</sup> Dle platného práva nelze jako podmínku pro přidělení bytu dovodit nárok na přiznání konkrétní dávky jako například invalidní důchod nebo příspěvek na péči. Rozhodujícím hlediskem může být pouze míra soběstačnosti, kterou je schopen dostatečně kvalifikovaně posoudit ošetřující lékař žadatele. V případě požadavku

---

<sup>320</sup> Podobné případy diskriminace se vyskytují i v pracovně-právních vztazích, jak ukazuje výzkum České společnost AIDS pomoc, z. s., zveřejněný zde:

[http://www.hiv-prace.cz/files/web/vyzkumne\\_setreni\\_final\\_verze\\_8.pdf](http://www.hiv-prace.cz/files/web/vyzkumne_setreni_final_verze_8.pdf)

<sup>321</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 59 a Zpráva za rok 2012, str. 56.

<sup>322</sup> Např. případ ochránce sp. zn. 189/2012/DIS/LOB- rovný přístup dítěte s postižením k základnímu vzdělávání

<sup>323</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 4/2013 ze dne 31.10.2013 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 365/14 ze dne 18.3.2014.

<sup>324</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ans 21/2012 ze dne 4.4.2013 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2093/13 ze dne 5.3.2014

<sup>325</sup> Lze však v určitých případech polemizovat s tím, jak se soudy v odůvodnění svých rozhodnutí vyrovnaly s ústavně garantovaným právem na vzdělání v jeho nejlepší možné formě a zákazem diskriminace na základě zdravotního postižení, stejně jako s ratifikovanou Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, která má přednost před zákonem.

<sup>326</sup> Školský zákon přitom nejen že nedává žákovi nárok na konkrétní podpůrné opatření, ale ani na jeho obecné uplatnění v běžném vzdělávacím proudu právě ve smyslu individuální integrace.

<sup>327</sup> Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 98.

pronajímatele bytu zvláštního určení na předložení potvrzení o pobírání dávky sociálního zabezpečení bez možnosti prokázání reálného postižení jiným způsobem (např. potvrzením ošetřujícího lékaře) se pronajímatel může dopustit diskriminace osoby se zdravotním postižením.

### **5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace**

V problematice diskriminace na základě sexuální orientace nedošlo v roce 2013 ke změnám. Problémy nastíněné v minulých Zprávách o stavu lidských práv tak stále přetrvávají.

Ochránce v roce 2013 řešil případ stěžovatele, který namítal diskriminaci při přijímání do odborové organizace, neboť si dříve právě u této odborové organizace stěžoval na diskriminaci a obtěžování ze strany jeho bývalé zaměstnavatelky; organizaci tak bylo známo, že je nositelem diskriminačního důvodu v podobě určité sexuální orientace.<sup>328</sup> Ochránce shrnul, že z požadavku na rovné zacházení, který je nutné respektovat i v oblasti členství a činnosti v odborových organizacích, nevyplývá povinnost odborové organizace přijmout za člena každého, kdo o členství požádá. Kritériem pro rozhodnutí o přijetí či nepřijetí ke členství však nemůže být některý z definovaných zakázaných důvodů rozlišování jako právě určitá sexuální orientace.

V červnu 2013 byl Poslanecké sněmovně předložen návrh novely zákona o registrovaném partnerství.<sup>329</sup> Cílem návrhu zákona bylo umožnit osvojení dítěte registrovaným partnerem jeho rodiče. Návrh omezoval osvojení pouze na děti nezletilé, jejichž rodičem je jeden z partnerů; nešlo tedy o osvojení cizího dítěte z náhradní ústavní péče, ale o osvojení dítěte, které ve stejnopohlavní rodině žije, partnerem jeho rodiče. Tím by došlo k uznání již existujících stejnopohlavních rodin a posílení práv dítěte, v jehož zájmu je mít de iure dva rodiče. Návrh měl dopad i na volbu příjmení osvojence podle zákona o matrikách. Vzhledem k politické situaci však návrh nebyl sněmovnou před jejím rozpuštěním projednán. Ministr pro lidská práva však toto téma řadí mezi své priority a bude v tomto volebním období usilovat o zákonné zakotvení osvojení dítěte registrovaným partnerem jeho rodiče.

---

<sup>328</sup> Případ sp. zn. 103/2012/DIS/JKV.

<sup>329</sup> Sněmovní tisky č. 1022 a 1080, VI. volební období.

## 6. Práva dětí

### 6.1 Systém ochrany práv dětí

V roce 2013 nedošlo ke změnám v oblasti institucionálního nastavení ochrany práv dětí. Nadále tak platí, že kompetence jsou roztrženy mezi několik rezortů<sup>330</sup>. Přestože úlohou hlavního koordinátora bylo v minulosti pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí<sup>331</sup>, je třeba stejně jako v předchozích letech<sup>332</sup> poukázat na nezbytnost posílení jeho role, aby bylo řízení politiky státu v této oblasti reálně sjednoceno pod jeden orgán. Ke stejnému závěru dospěl po rozsáhlém prověření systému péče o ohrožené děti v České republice i veřejný ochránce práv.<sup>333</sup>

Jak bylo zmíněno v loňské Zprávě<sup>334</sup>, dne 1. ledna 2013 nabyla účinnosti komplexní novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí<sup>335</sup>, jež mimo jiné směřovala ke zkvalitnění činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), pověřených osob i zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc<sup>336</sup>. Veřejný ochránce práv ze své praxe upozornil, že aplikace nových nástrojů sociální práce, zejména případových konferencí a individuálních plánů ochrany práv dětí, ne vždy zcela odpovídá potřebám dítěte a doporučil proto vhodnou metodickou podporu ze strany MPSV.<sup>337</sup> Zkvalitnění činnosti OSPOD by měla dále přinést standardizace agendy, jejíž zavádění pokračovalo i v roce 2013<sup>338</sup> a mělo by být zakončeno ke dni 31. 12. 2014. Rovněž tak by měl zvýšení kvality sociálně-právní ochrany dětí napomoci komplexní vzdělávací program pro zainteresované odborníky.<sup>339</sup>

Ani v roce 2013 nedošlo k ustavení mechanismu nezávislého monitoringu implementace Úmluvy o právech dítěte, tzv. dětského ombudsmana. Česká republika tak zůstává mezi posledními čtyřmi státy Evropské unie, které nemají specializovanou instituci kontroly dětských práv.<sup>340</sup> Do značné míry sice plní její roli veřejný ochránce práv<sup>341</sup>, nadále však

---

<sup>330</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti.

<sup>331</sup> Usneseními vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012 a č. 530 ze dne 4. května 2012.

<sup>332</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 60, či Zpráva za rok 2012, str. 59.

<sup>333</sup> Viz Standardy péče o ohrožené děti a jejich rodiny, druhá revidovaná verze z dubna 2013, dostupné na: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Ustavni\\_vychova/Standardy\\_pece\\_o\\_ohrozene\\_deti\\_WEB.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Ustavni_vychova/Standardy_pece_o_ohrozene_deti_WEB.pdf).

<sup>334</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 59.

<sup>335</sup> 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.

<sup>336</sup> Kromě zavedení moderních metod sociální práce šlo především o zavedení standardů kvality, které byly podrobně upraveny vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

<sup>337</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 41.

<sup>338</sup> V roce 2013 byly vytvořeny a pilotně ověřeny standardy u OSPOD v Olomouckém kraji i u pověřených osob v Pardubickém kraji.

<sup>339</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí plánuje realizovat vzdělávací program v druhé polovině roku 2014. V jeho rámci by mělo být proškoleny 2000 osob (pracovníků OSPOD, pracovníků osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí a poskytovatelů služeb pro rodiny s dětmi, pracovníků spolupracujících subjektů z oblasti školství, zdravotnictví, justice, policie, specialistů krajských úřadů a inspektorů sociálních služeb).

<sup>340</sup> Viz seznam členů Evropské sítě dětských ombudsmanů (European Network of Ombudspersons for Children), dostupný na: <http://crinarchive.org/enoc/members/index.asp>. Nemusí přitom nutně jít o samostatnou instituci a uvedené pravomoci může vykonávat jiná podobná stávající instituce, jak je tomu v některých evropských státech.

<sup>341</sup> Veřejný ochránce práv se ostatně v roce 2012 dobrovolně přihlásil k naplňování úkolů dětského ombudsmana a následně potvrdil svoji otevřenost dětem vytvořením internetové stránky [www.deti.ochrance.cz](http://www.deti.ochrance.cz) a zřízením

platí, že 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. Pokud by měl tuto funkci naplňovat, mělo by dojít k zakotvení této jeho role do zákona a adekvátnímu rozšíření jeho současné pravomoci.

Kontrolu naplňování práv vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte je dále možné posílit prostřednictvím Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte zavádějícího postup předkládání oznámení. Opční protokol po vzoru jiných lidskoprávních monitorovacích mechanismů v rámci OSN<sup>342</sup> opravňuje Výbor pro práva dítěte přijímat a posuzovat oznámení jednotlivců i států o porušení Úmluvy o právech dítěte a jejích opčních protokolů a provést šetření z vlastní iniciativy. Ratifikací by tak Česká republika mimo jiné rozšířila paletu procesních prostředků dostupných jednotlivcům na mezinárodní úrovni, byť půjde o rozhodnutí právně nezávazná a nevymahatelná.<sup>343</sup> Výbor bude rovněž moci vyzvat stát k přijetí předběžných opatření, pokud by v případě zvláštních okolností mohlo dojít k nenapravitelné újmě jednotlivce či skupiny jednotlivců. Opční protokol byl otevřen k podpisu v únoru 2012.<sup>344</sup> Česká republika jej zatím nepodepsala, neboť dosud nebyla vyřešena otázka národního zajištění jeho naplňování, tj. který orgán bude ČR před Výborem zastupovat a jak budou jeho rozhodnutí následně v ČR naplňována.<sup>345</sup>

## 6.2 Násilí na dětech

Mravnostní kriminalita páchaná na dětech (zejm. pohlavní zneužívání) zůstává nadále závažným problémem.<sup>346</sup> V září 2013 ratifikovala ČR Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie. Opční protokol stanoví závazné mezinárodní standardy k prevenci, potlačování a trestání činů spojených s prodejem dětí za účelem jejich sexuálního zneužívání, nucené práce či nelegální adopce, činů spojených s dětskou prostitucí a dětskou pornografií. Kontrola naplňování závazků vyplývajících z Opčního protokolu náleží Výboru OSN pro práva dítěte. První zprávu by Česká republika měla předložit do září 2015.

---

speciálního emailu [deti@ochrance.cz](mailto:deti@ochrance.cz). V roce 2013 se na něj obrátilo 44 dětí a mladistvých zejm. s rodinnými problémy (blíže viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 41).

<sup>342</sup> Např. Výbor pro lidská práva, Výbor pro odstranění diskriminace žen, Výbor proti mučení či Výbor pro odstranění rasové diskriminace.

<sup>343</sup> Podmínkou přijatelnosti oznámení o porušení práv plynoucího z Úmluvy o právech dítěte nebo jejích opčních protokolů je mimo jiné skutečnost, že oznámení nebylo projednáno u jiného mezinárodního orgánu pro šetření nebo řešení sporů, např. Evropského soudu pro lidská práva. Jednotlivec si tedy bude muset vybrat, kterou cestu případně využije. Vzhledem k tomu, že členy Výboru ovšem nejsou pouze právníci a stížnosti bude posuzována optikou Úmluvy o právech dítěte a jejích opčních protokolů, je možné, že se názory Výboru budou ubírat jiným směrem než např. judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který primárně posuzuje porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>344</sup> V platnost vstoupil ke dni 14. dubna 2014.

<sup>345</sup> V roce 2013 pokračovala v této věci jednání mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Tato jednání byla v roce 2014 ukončena s tím, že tímto úkolem bylo pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí.

<sup>346</sup> Podle policejních statistik bylo v roce 2013 zjištěno 886 obětí mravnostní kriminality mladších 15 let, z toho se nejvíce případů týkalo pohlavního zneužívání (732 obětí). Oficiální údaje je nicméně třeba vnímat v kontextu toho, že výzkumy (viz např. Evropská zpráva Světové zdravotnické organizace o prevenci týrání dětí ze září 2013) naznačují, že latence těchto případů je nadále velmi vysoká, může dosahovat až 90 %.

V souvislosti s transpozicí směrnice o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii<sup>347</sup> byla v roce 2013 předložena novela trestního zákoníku<sup>348</sup> směřující ke kriminalizaci groomingu<sup>349</sup>, úmyslného získávání či pokusu získat přístup k dětské pornografii prostřednictvím informačních nebo komunikačních technologií<sup>350</sup> a úmyslné účasti na pornografickém představení<sup>351</sup>. Již předchozí Zprávy přitom rovněž bezúspěšně upozornily na nízké trestní sazby za trestné činy šíření pornografie, výrobu a jiné nakládání s dětskou pornografií nebo zneužití dítěte k výrobě pornografie<sup>352</sup>. Česká republika také jako poslední ze států Rady Evropy nepodepsala Úmluvu Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání (Lanzarotská úmluva).<sup>353</sup> Pro lepší tvorbu preventivních opatření v oblasti sexuálního zneužívání dětí se rovněž opakovaně<sup>354</sup> doporučuje zlepšit celoplošný sběr dat, zejm. o vztazích mezi oběťmi a pachateli.

Policie ČR dlouhodobě upozorňuje na značný nárůst kriminality<sup>355</sup> páchané na internetu zejména prostřednictvím sociálních sítí. Závažnost situace potvrdil i rozsáhlý výzkum realizovaný v letech 2012-2013 Centrem prevence rizikové virtuální komunikace působícím při Univerzitě Palackého v Olomouci<sup>356</sup>. Z výzkumu mimo jiné vyplynulo, že více než 50 % dotázaných dětí bylo v minulosti obětí kyberšikany<sup>357</sup>, přičemž mezi její nejrozšířenější formy patří verbálními útoky, jako je urážení, ponižování či nadávání. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) přijalo v roce 2013 Národní strategii prevence rizikových projevů chování<sup>358</sup> u dětí a mládeže v působnosti rezortu školství, mládeže a

---

<sup>347</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 č. 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV.

<sup>348</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který byl Poslanecké sněmovně předložen 23. dubna 2014 (sněmovní tisk č. 996). Jeho projednávání však bylo ukončeno v souvislosti s rozpuštěním Poslanecké sněmovny v srpnu 2013. Návrh byl Poslanecké sněmovně znovu předložen 3. prosince 2013 jako sněmovní tisk č. 45. Poslanecká sněmovna jej schválila dne 14. května 2014 a postoupila Senátu.

<sup>349</sup> Groomingem se rozumí úmyslné jednání, jehož cílem je přimět dítě ke schůzce za účelem spáchat na něm trestný čin pohlavního zneužití nebo další obdobný trestný čin (např. svádění k pohlavnímu styku, zneužití dítěte k výrobě pornografie). Typickou formou groomingu je tzv. kybergrooming probíhající prostřednictvím informačních nebo komunikačních technologií.

například o trestný čin obchodování s lidmi či trestný čin sexuálního nátlaku)

<sup>350</sup> Nově k postihu pachatele nebude třeba, aby stáhl soubor s dětskou pornografií či uchovával na svém počítači inkriminované obrazy, postížený tedy budou i nové formy zneužívání dětí související s rozvojem IT technologií.

<sup>351</sup> Jedná se o postih účasti (včetně účasti prostřednictvím informačních a komunikačních technologií) na pornografických představeních, ve kterém účinkuje dítě.

<sup>352</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 63, či Zpráva za rok 2012, str. 61.

<sup>353</sup> Úmluva je otevřena k podpisu od roku 2007. Dne 28. května 2014 schválila vláda návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy.

<sup>354</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 63, či Zpráva za rok 2012, str. 61.

<sup>355</sup> Podle Policie ČR se pachatelé nejčastěji dopouštějí šíření pornografie, výroby a jiné nakládání s dětskou pornografií, vydírání, kyberstalkingu, groomingu či sextingu.

<sup>356</sup> Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci – Centrum prevence rizikové virtuální komunikace: Nebezpečí internetové komunikace IV, 2013. Výzkum dostupný na: [http://www.e-bezpeci.cz/index.php/ke-stazeni/doc\\_view/58-nebezpei-internetove-komunikace-iv-2012-2013?tmpl=component&format=raw](http://www.e-bezpeci.cz/index.php/ke-stazeni/doc_view/58-nebezpei-internetove-komunikace-iv-2012-2013?tmpl=component&format=raw). Výzkumný vzorek čítal 21.372 dotázaných dětí ze všech krajů České republiky, z toho zhruba 2/3 z nich byly ve věku 11-14 let a 1/3 ve věku 15-17 let.

<sup>357</sup> Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci – Centrum prevence rizikové virtuální komunikace: Nebezpečí internetové komunikace IV, str. 112.

<sup>358</sup> Mezi rizikové formy chování patří mimo jiné agrese, šikana, kyberšikana a další rizikové formy komunikace prostřednictvím multimédií, násilí, intolerance, antisemitismus, rasismus a xenofobie.

tělovýchovy na období 2013-2018.<sup>359</sup> Strategie se zaměřuje na koordinaci a financování<sup>360</sup> aktivit primární prevence, vzdělávání zúčastněných aktérů a případné nutné legislativní změny. Konkrétní aktivity i způsob jejich evaluace budou specifikovány v chystaném akčním plánu. MŠMT rovněž zpracovalo nový metodický pokyn k řešení šikanování ve školách a školských zařízeních<sup>361</sup>, který mimo jiné detailněji než dříve rozvádí, jak by měl vypadat školní program proti šikanování a neopomíná ani kyberšikanu. Klíčové je zapojení rodičů a dalších pečujících osob, a to nejen v momentě, kdy se řeší následky šikanózního jednání dítěte-agresora, ale i v rámci detekce a prevence šikany.

Jak zkušenosti Policie ČR, tak i výše zmíněný výzkum potvrzují nedostatečnou ostražitost dětí při komunikaci na internetu. Zvláště alarmující je informace, že přes 49 % dětí bylo ochotno jít na schůzku s internetovým známým, kterého předtím nikdy osobně nepotkaly.<sup>362</sup> S rozšířeností internetu i negativních jevů s ním spojených se objevuje čím dál větší potřeba prevence a osvěty mezi dětmi, ale i rodiči, zainteresovanými odborníky (zejm. policisty, učiteli, sociálními pracovníky) a širokou veřejností.

I v roce 2013 pokračoval provoz Národního koordinačního mechanismu pátrání po pohřešovaných dětech. Jeho prostřednictvím bylo vyhlášeno pátrání po 28 pohřešovaných dětech, všechny děti byly vypátrány. V září 2013 byla spuštěna Evropská krizová linka pro pohřešované děti 116 000. Jejím účelem je zajistit bezplatnou a nepřetržitě dostupnou krizovou pomoc pohřešovaným dětem, jejich rodinám či blízkým a podporu stávajícího systému pátrání po pohřešovaných dětech, jakož i podporovat prevenci a poskytnout poradenství přímo či nepřímo související s problematikou pohřešovaných dětí. Gestorem linky je Ministerstvo vnitra a provozuje ji občanské sdružení Ztracené dítě.<sup>363</sup> Spuštění linky bylo podpořeno Evropskou komisí, nicméně v novém programovacím období od roku 2014 její další provoz již z evropských fondů financovat nelze. Bylo by tedy vhodné zajistit jiný zdroj financování, aby linka mohla i nadále fungovat.

### **6.3 Podpora rodinného života**

Ani v roce 2013 nedošlo k vytvoření komplexního koncepčního materiálu na podporu rodinného života, na jehož absenci upozornila již předchozí Zpráva<sup>364</sup>. Ministerstvo práce a sociálních věcí plánovalo zahájit legislativní práce na věcném záměru zákona na podporu rodin na podzim 2013<sup>365</sup>, ale k tomu však nakonec nedošlo.<sup>366</sup> Trvá doporučení z předchozí Zprávy k zajištění dostatečné preventivní a průběžné pomoci dětem a jejich rodinám

<sup>359</sup> Strategie je dostupná na: [http://www.msmt.cz/file/28077\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/28077_1_1/).

<sup>360</sup> Negativním jevem je v tomto směru snižování finančních prostředků poskytovaných školám a nestátním subjektům na preventivní aktivity. V roce 2011 bylo na dotace v oblasti primární prevence rizikového chování poskytnuto 22 milionů Kč, v roce 2012 pak 20 milionů Kč a v roce 2013 jen 18,5 mil. Kč

<sup>361</sup> Metodický pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k řešení šikanování ve školách a školských zařízeních, č.j. MSMT- 22294/2013-1, dostupný na: [http://www.msmt.cz/file/30376\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/30376_1_1/).

<sup>362</sup> Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci – Centrum prevence rizikové virtuální komunikace: Nebezpečí internetové komunikace IV, str. 130.

<sup>363</sup> Viz <http://www.ztracenedite.cz/116-000-linka-ztracene-dite/>.

<sup>364</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 62. Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2014 zahájí práci na podkladových analytických materiálech týkajících se především socio-demografické situace české společnosti a socio-ekonomické situace rodin s dětmi.

<sup>365</sup> Viz bod 5 Zápisu ze zasedání Výboru pro práva dítěte ze dne 16. května 2013, dostupný na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/Zapis-ze-zasedani-Vyboru-pro-prava-ditete.doc>.

<sup>366</sup> Podle Plánu legislativních prací na rok 2014 by měl být věcný záměr zákona předložen v prosinci 2014.

v terénu.<sup>367</sup> V této souvislosti nelze nepřipomenout dlouhodobě neuspokojivou situaci v oblasti sociálního bydlení, která výrazně ohrožuje možnosti sanace rodin.<sup>368</sup>

Součástí prorodinné politiky by měla být i paleta podpůrných služeb hlídání a péče o předškolní dítě, jako jsou např. dětské skupiny<sup>369</sup>, které by mimo jiné umožnily rodičům lepší sladění pracovního a rodinného života. Inspirovat se lze např. ve Francii, kde je velmi široké spektrum služeb péče o předškolní děti.<sup>370</sup> Jednou z možností jsou rodičovské jesle, které si zakládají rodiče sdružení do spolku a pak se také přímo zapojují do jejich chodu. Další možností pak jsou centra mateřských asistentek. Mateřské asistentky jsou zaměstnány konkrétní rodinou, se kterou mají uzavřenu smlouvu, ale péče o děti je fakticky vykonávána v centru, nikoliv v domácnosti. V centru jsou maximálně 4 asistentky se 4 dětmi. Financování je nastaveno ve smlouvě s rodiči a tato forma péče o děti je cenově srovnatelná nebo levnější než klasická individuální péče. Zajímavý je pak také projekt nazvaný Bébécars, tj. autobusy pro krátkodobou péči o děti od jednoho do čtyř let (dětský koutek). Cílem je především reagovat na skutečné potřeby rodin v dané lokalitě – stanoviště autobusů bývají ve čtvrtích s nezaměstnanými či osamělými matkami s cílem překonat sociální izolaci rodin a podpořit socializaci a výchovu dětí ze sociálně slabých rodin. Rovněž tak autobusy zajíždějí i do venkovských oblastí, kde kromě podpory socializace dětí částečně kompenzují nedostupnost zařízení pro děti předškolního věku.

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

S ohledem na značný počet konfliktních rozhodů mezi rodiči dětí je třeba věnovat více pozornosti způsobům, jak zlepšit jejich komunikaci tak, aby byli schopni dohodnout se na poměrech dítěte. Opakovaně<sup>371</sup> lze doporučit zavést model obdobný tzv. Cochemské praxi, tj. koordinovanou interdisciplinární spoluprací institucí a odborníků (soud, advokáti stran, orgán sociálně-právní ochrany dětí, poradenská centra atd.), která se více než 20 let používá v sousedním Německu. V případě, kdy jsou spory mezi rodiči řešitelné dohodou, je možné využít mediace, nicméně služby mediátorů nejsou dostupné ve všech krajích. Nezbytné je rovněž zvýšit informovanost o mediaci jak u veřejnosti, tak i u soudců, kteří by měli být schopni rozpoznat, které případy jsou k mediaci vhodné a které nikoliv, a rodičům dostatečně vysvětlit klady takového postupu<sup>372</sup>.

Nejvyšší soud v roce 2013 posuzoval zbavení rodičovské zodpovědnosti v případě, kdy byl otec uznán vinným za vraždu matky.<sup>373</sup> Rozhodl, že zneužití rodičovské zodpovědnosti bylo tak intenzivní, že jiná možnost než zbavení rodičovské zodpovědnosti není možná, a to přestože děti neměly k otci negativní vztah. S odvoláním na nejlepší zájem dítěte pak podle Nejvyššího soudu nebylo nutné děti v řízení o zbavení rodičovské zodpovědnosti vyslechnout, neboť děti zatím nejsou schopny s ohledem na svůj věk a vyspělost pochopit závažnost a

<sup>367</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 62.

<sup>368</sup> Tamtéž. Viz rovněž kapitola 4.3, str. 39.

<sup>369</sup> Vládní návrh zákona o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině byl opakovaně předložen Poslanecké sněmovně v lednu 2014 (sněmovní tisk. č. 82). První čtení proběhlo dne 26. března 2013.

<sup>370</sup> Novými formami denní péče o děti v České republice se od roku 2012 zabývá Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v rámci projektu financovaného z Evropského sociálního fondu v ČR a ze státního rozpočtu. Výstupem z projektu je mimo jiné publikace Palonciová, J. – Barvíková, J. – Kuchařová, V. – Svobodová, K. – Šťastná, A.: Systém denní péče o děti do 6 let ve Francii a v České republice, Praha: VÚPSV, v.v.i., 2013, dostupná na: [http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_356.pdf](http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_356.pdf).

<sup>371</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 63.

<sup>372</sup> § 474 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

<sup>373</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1376/2012 ze dne 22.5.2013.



dosah otcova jednání vůči nim.<sup>374</sup> Účast dětí na jednání by pro ně byla za této situace naopak škodlivou. Dále judikoval, že rozhodne-li soud o zbavení rodičovské zodpovědnosti, zpravidla toto rozhodnutí zahrnuje i zákaz styku, ledaže by soud výslovně styk připustil. Nejedná se přitom jen o styk přímý, ale i nepřímý (např. korespondencí).

Přetrvává problém nepřipustnosti dovolání v některých rodinněprávních řízeních, mimo jiné také v řízeních o výchovu a výživu nezletilého dítěte a o styku dítěte s rodičem, na které upozornila již předešlá Zpráva<sup>375</sup>. Judikatura obecných soudů tedy zůstává velmi roztržštěná a v případě protiprávního rozhodnutí krajského soudu strany prakticky nemají možnost dosáhnout změny. V předchozím roce bylo jako řešení navrženo vydávání sjednocujících stanovisek ze strany Nejvyššího soudu, nicméně tato stanoviska nejsou pro nižší soudy závazná.<sup>376</sup> Jediným efektivním řešením situace tak je legislativní změna, která by rozšířila připustnost dovolání v řízeních rodinněprávních.<sup>377</sup> Neexistenci dovolání začal nakonec svou činností postupně a pouze částečně suplovat Ústavní soud, který současný stav označuje napříč senáty a konkrétním druhem řízení za „nežádoucí a neodpovídající principům výkonu spravedlnosti v právním státě“.<sup>378</sup> Nejvyšší soud dosud vydal pouze jediné sjednocující stanovisko, které se týkalo možnosti styku dítěte s rodičem i pomocí moderních komunikačních prostředků.<sup>379</sup> Ačkoliv je třeba upřednostňovat osobní styk rodiče s dítětem, může být v odůvodněných případech tento osobní styk nahrazen stykem nepřímým, a to třeba i pomocí moderních elektronických komunikačních prostředků. Cílem je zabezpečit udržení rodinných vazeb dítěte s rodičem, který nemá dítě ve své péči. V praxi půjde o případy, kdy osobní styk není možný, např. pro značnou geografickou vzdálenost, nemoc, výkon trestu odnětí svobody atd. V takových případech by soudy měly zvažovat nepřímý styk namísto osobního styku, nebo vedle něj.

V roce 2013 se tak Ústavní soud zabýval několika spory o existenci či výši výživného. V případě dospělého dítěte s těžkým zdravotním postižením nebo nesvéprávného podle Ústavního soudu<sup>380</sup> nezaniká automaticky vyživovací povinnost rodičů přiznáním sociálních dávek ve formě např. invalidního důchodu. Objektivní nemožnost dítěte žít se samostatně neznamená, že by nemělo po přiznání dávek právo podílet se na životní úrovni svých rodičů. Obecné soudy jsou povinny dostatečně zohlednit individuální okolnosti případu. V dalším případě<sup>381</sup> se pak Ústavní soud vyjádřil k posuzování schopností, možností a majetkových poměrů otce – studenta vysoké školy. Při rozhodování o výživném na dítě je vždy nutné zohlednit nejen fakticky dosahované příjmy povinného, ale i celkovou hodnotu jeho movitého

---

<sup>374</sup> Je nutno však připomenout, že právo dítěte být slyšeno ve všech záležitostech, které se jej týkají, ve smyslu čl. 12 Úmluvy o právech dítěte je širší než jen právo účastnit se jednání.

<sup>375</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 64.

<sup>376</sup> Sjednocující stanoviska jsou závazná jen v rámci Nejvyššího soudu. V případě, že se obecné soudy nebudou stanovisky řídit, neexistuje možnost změny rozsudku formou dovolání k Nejvyššímu soudu. Nejvyšší soud tak nemá v těchto případech prostředek, jak vynutit po soudech, aby rozhodovaly v souladu s jeho sjednocujícími stanovisky.

<sup>377</sup> S výjimkou řízení, kde dovolání není možné z povahy věci (statusové věci manželské a partnerské).

<sup>378</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1181/07 ze dne 6.2.2008; sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23.2.2010; sp. zn. II. ÚS 485/10 ze dne 13.4.2010; sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18.8.2010; sp. zn. I. ÚS 2661/10 ze dne 2.11.2010; sp. zn. II. ÚS 1835/12 ze dne 5.9.2012; sp. zn. I. ÚS 1484/12 ze dne 7.11.2012; sp. zn. I. ÚS 2306/12 ze dne 13.3.2013; sp. zn. I. ÚS 4239/12 ze dne 10.6.2013; sp. zn. I. ÚS 1996/12 ze dne 24.7.2013 a sp. zn. II. ÚS 979/13 ze dne 30.7.2013.

<sup>379</sup> Sjednocující stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu vychází z Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci sp. zn. 73 Co 286/2012 ze dne 11.6.2012 publikovaného pod č. 40/2013 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

<sup>380</sup> Nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2306/12 ze dne 13.3.2013 a sp. zn. I. ÚS 1996/12 ze dne 24.7.2013.

<sup>381</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4239/12 ze dne 10.6.2013.

a nemovitého majetku a jeho životní úroveň. Obecné soudy nemohou pominout prostředky, které studující otec získal od svých rodičů, protože čím vyšší částku obdrží, tím vyšší je jeho faktická životní úroveň, jeho majetkové poměry a jeho možnosti. Na výživném pro dítě se tak mohou fakticky podílet i jeho prarodiče, pokud rodič sám není schopen se živit a oni mu poskytují finance k živobytí. Dítě má tak právo podílet se na plné životní úrovni svého rodiče a nikoliv pouze na té, kterou on sám získá svou výdělečnou činností. Rodič má ostatně vždy povinnost snažit se pro výživu svého (především) nezletilého dítěte získat co nejvíce finančních prostředků a obecně přizpůsobit svůj život a svou činnost těmto snahám. Pořízení dítěte s sebou zákonitě přináší pro rodiče omezení a povinnosti, což je dáno jeho povinností řádně se starat o výchovu a péči o dítě.

Předchozí zprávy<sup>382</sup> poukázaly na přílišné délky v řízeních o navrácení dítěte v případě mezinárodního únosu jedním z rodičů do České republiky. Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí (dále jen „ÚMPOD“) v roce 2013 zaznamenal 20 případů týkajících se neoprávněného zadržení či přemístění dítěte do České republiky. Žaloba o navrácení byla podána ve 13 případech, většina zahájených řízení skončila v zákonné šestitýdenní lhůtě. V případech, kdy lhůta nebyla dodržena, bylo podle ÚMPOD nezbytné rozsáhlejší dokazování.<sup>383</sup> V souvislosti s délkou řízení je třeba zmínit rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci X. proti Lotyšsku<sup>384</sup>, v němž ČR předložila své vyjádření. V rozsudku Soud zdůraznil povinnost vnitrostátního soudu rozhodujícího podle Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů<sup>385</sup> řádně přezkoumat tvrzení únosce o existenci nebezpečí újmy pro dítě v případě návratu a své rozhodnutí dostatečně odůvodnit.

I v roce 2013 se objevily případy odebírání dětí z českých rodin, které dlouhodobě pobývají v zahraničí.<sup>386</sup> Kromě Velké Británie se jednalo i o jeden případ z Norska. Pravomoc k projednání těchto případů však nenáleží českým orgánům. Rodinám v těchto situacích lze tedy pouze doporučit, aby v daném případě spolupracovaly s místními orgány a zejména si zajistily právní pomoc, aby mohly účinně uplatnit veškerá svá práva. O svých případech by rodiče měli rovněž informovat české velvyslanectví a Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, které mohou poskytnout praktické rady. V této souvislosti je třeba upozornit na to, že pokud by byla situace obrácená a dítě se nacházelo v České republice, český soud by nově na základě občanského zákoníku<sup>387</sup> nemohl dítě umístit do péče třetí osoby, která má bydliště mimo Českou republiku. Je otázkou, zda toto ustanovení není v rozporu s nejlepším zájmem dítěte a právem na rodinný život.<sup>388</sup>

## 6.5 Náhradní péče o dítě

V roce 2013 postoupily dále plány na transformaci systému náhradní péče o dítě. V návaznosti na novelu zákona o sociálně-právní ochraně dětí<sup>389</sup> se začíná postupně uplatňovat institut pěstounské péče na přechodnou dobu. Celkem bylo v roce 2013 umístěno

<sup>382</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 65 či Zpráva za rok 2012, str. 64.

<sup>383</sup> Jednalo se zejména o důkazy sloužící k posouzení místa obvyklého bydliště jako základního předpokladu pro posouzení, zda je přemístění dítěte protiprávní, a dále posouzení rizik podle čl. 13 odst. b) Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů.

<sup>384</sup> Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci X. proti Lotyšsku ze dne 26. listopadu 2013, stížnost č. 27853/09.

<sup>385</sup> Publikovaná pod č. 34/1998 Sb.

<sup>386</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 64-65.

<sup>387</sup> § 954 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>388</sup> Čl. 8 Úmluvy.

<sup>389</sup> Ke změnám zavedeným novelou v oblasti náhradní péče blíže Zpráva za rok 2012, str. 65.

do pěstounské péče na přechodnou péči 250 dětí, které by před novelou byly s největší pravděpodobností umístěny do ústavních zařízení. Vzrostl i počet dětí umístěných do (dlouhodobé) pěstounské péče o 2 227 dětí, celkem bylo tedy v pěstounské péči na konci roku 2013 přes 13 000 dětí. Na druhou stranu příliš nepokročila transformace samotných pobytových zařízení.<sup>390</sup>

Veřejný ochránce práv upozornil na situaci manželů pěstounů, kteří měli děti svěřeny v kombinaci dvou forem pěstounské péče – společné pěstounské péči manželů a výlučné péči jednoho z nich. Odměna pěstouna, pojistné na sociální zabezpečení a všeobecné zdravotní pojištění nově na základě novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí náleží jen jednomu z manželů, což dopadá zvláště těžce na rodiny s větším počtem dětí, z nichž některé jsou i zdravotně postižené a vyžadují celodenní péči více než jedné osoby. Podle veřejného ochránce práv se v porovnání se situací nesezdaných párů pěstounů jedná o diskriminaci manželských párů v nároku na odměnu pěstouna a v právu na hmotné zabezpečení. Může jít i o nepřímou diskriminaci zdravotně postižených dětí, protože odměna, kterou budou na péči o ně pobírat manželské páry, je nižší oproti párům nesezdaným.

Dle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí nelze platnou právní úpravu považovat za diskriminační, neboť podmínkou pro konstatování právem reprobované diskriminace je rovněž určení komparátora, tedy subjektu, s nímž osobu tvrdící nevýhodné postavení srovnáváme. Postavení manželů v pěstounské domácnosti je v procesu svěřením dítěte do pěstounské péče i při výkonu pěstounské péče podstatně jiné, než v případě ostatních osob, tedy včetně druha a družky. Manžel má povinnost pečovat i o dítě svěřené do výlučné péče druhého manžela, musí se svěřením dítěte do péče druhého manžela souhlasit. V tomto smyslu nelze obě výše uvedené situace srovnávat a nelze tak ani hovořit o možné diskriminaci. Naopak v případě, že by bylo možné vyplácet odměnu pěstouna oběma manželům v případech, kdy jsou děti svěřeny do výlučné péče každého z nich, by bylo možné hovořit o diskriminaci manželů, kteří mají děti svěřené do společné pěstounské péče, kterým by ale byla vyplácena odměna jedna.

Je dlouhodobě problematické zprostředkovat náhradní rodinnou péči v České republice u dětí se zdravotním postižením, s jinou etnickou příslušností či které jsou starší, popř. kombinují více těchto faktorů dohromady.<sup>391</sup> V případě některých těchto dětí je pak zprostředkováváno osvojení do zahraničí, přičemž etnicita dětí je zprostředkujícími subjekty uváděna jako hlavní důvod, pro který se nepodařilo zajistit náhradní rodinnou péči v České republice. Osvojení do zahraničí by však mělo být využíváno jen jako krajní možnost řešení, pokud není možné pro dítě nalézt náhradní rodinu v zemi původu, neboť při osvojování do zahraničí je dítě většinou vystaveno výrazným změnám kulturního, jazykového a sociálního prostředí a především pak ztrátě kontaktu se svojí původní rodinou. Byť lze rodinnou péči v jakémkoliv podobě preferovat před péčí ústavní, ideální je péče v rodině, která pochází z prostředí kulturně a jazykově blízkého dítěti a která většinou nejlépe naplňuje jeho nejlepší zájem. Nalezení náhradní rodinné péče v České republice je prvotním cílem, který má až na ojedinělé případy vždy přednost před ústavní výchovou, a je proto nepřijatelné, aby bylo kterékoliv dítě v procesu zprostředkování náhradní rodinné péče v České republice znevýhodněno. Skutečnost, že děti, kterým je zprostředkováváno osvojení v zahraničí, jsou v naprosté většině děti romské, lze považovat za důsledek faktické diskriminace těchto dětí v procesu zprostředkování.

<sup>390</sup> Komplexní metodiku vzniku a realizace transformačních plánů a institucí zadalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ke zpracování v únoru 2014. Otevřená výzva zaměřená na zpracování transformačních plánů pro kraje jako zřizovatele pobytových zařízení by měla být vypsána v první polovině roku 2014.

<sup>391</sup> Situaci dále komplikuje, jedná-li se o sourozence, které je a priori třeba umístit společně.

Krajské úřady a další subjekty působící při zprostředkování náhradní rodinné péče by proto měly věnovat intenzivní pozornost a péči těmto dětem a usilovat vždy o jejich umístění v náhradní rodinné péči v České republice. Zároveň by měly vykonávat vzdělávání osvětu budoucích osvojitelů a pěstounů a poskytovat jim rovněž pomoc a podporu při péči o tyto děti. Za tímto účelem je nutné agendu zprostředkování na krajských úřadech, resp. Magistrátu hlavního města Prahy personálně posílit, aby se právě těmto dětem mohlo věnovat dostatek osob, případně hledat jiný způsob zprostředkovávání náhradní rodinné péče, který na tento problém bude adekvátně reagovat. O zlepšení stavu usiluje rovněž Ministerstvo práce a sociálních věcí průběžným zaváděním nového systému příprav budoucích osvojitelů a pěstounů, které se podrobně věnují i otázce etnicity a identity.

Na základě zjištění ze systematických návštěv využil veřejný ochránce práv sankčního oprávnění v případě dvou zařízení. V Dětském domově se školou Slaný upozornil na nedostatečné personální zajištění péče o děti a v Dětském domově se školou Liběchov konstatoval špatné zacházení. To spočívalo mimo jiné v nepřiměřené izolaci dětí v případě nemoci nebo po útěku, zákazu styku mezi jednotlivými rodinnými skupinami dopadajícím i na sourozence, přítomnosti vychovatelů u všech telefonátů dětí, kontrole textových zpráv dětí, nemožnosti trávit ve venkovních prostorách více než 45 minut denně, absenci etopedické a psychologické péče a dokonce i nevhodných kontaktech sociálního pracovníka zařízení s dětmi. Většina nejvážnějších pochybení byla následně odstraněna.<sup>392</sup>

Jak upozornila předchozí Zpráva<sup>393</sup>, dozorovou činnost ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy v současné době vykonávají státní zástupci na úrovni okresních státních zastupitelství. Z důvodu personální roztržitéosti a chybějícího školení státních zástupců se průběh a kvalita dozoru mezi jednotlivými okresy mohou značně lišit. Trvá tedy doporučení, aby byl dozor převeden na krajská státní zastupitelství. Je rovněž zcela nezbytné, aby státní zástupci byli rovněž dostatečně vzděláni v provádění dozoru, zejména jak vést s dítětem rozhovor tak, aby byl řádně zjištěn jeho skutečný názor. V roce 2013 nedošlo ani k vytvoření příslušné metodiky, ani ke školení.

Nadále je problematická situace, kdy dítě opouští po nabytí zletilosti náhradní péči, zvláště pokud jde o péči institucionální, jak upozornily již předchozí Zprávy<sup>394</sup>. Nadále platí, že 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 občanského sdružení Múzy dětem zajišťující cyklus zážitkových kurzů simulujících dětem důležité životní situace jejich budoucího samostatného života. Děti si mohou formou her vyzkoušet např. hledání zaměstnání a bydlení, chod domácnosti či péči o dítě. Aktivity probíhají pod dohledem psychologů a pomáhají dětem zvýšit odolnost v náročných situacích. Dětem v pěstounské péči je nově na základě novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí přiznáván příspěvek ve výši 25 000 Kč při opuštění pěstounské péče.

## **6.6 Práva dítěte v soudním řízení**

Předchozí Zprávy<sup>395</sup> opakovaně upozornily na nedostatečné dodržování procesních práv dětí v soudním řízení, zejména práva vyjádřit svůj názor. Realizace práva dítěte být slyšeno v praxi naráží na nedostatečnou znalost soudců, jak vést výslech s dítětem, přičemž nadále

<sup>392</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 80-81.

<sup>393</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 66.

<sup>394</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 65, či Zpráva za rok 2012, str. 66.

<sup>395</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 64, či Zpráva za rok 2012, str. 67.

platí, že někteří soudci bezdůvodně nevyslychají dítě vůbec. Podle občanského zákoníku<sup>396</sup>, který vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2014, nebude názor dítěte přímo vyslechnut pouze, pokud podle zjištění soudu není dítě schopno informace náležitě přijmout, není schopno vytvořit si vlastní názor či tento názor sdělit. Má se přitom za to, že děti starší dvanácti let tyto podmínky splňují vždy, u dětí mladších dvanácti let musí situaci posoudit soudce. Nicméně k tomu, aby nová právní úprava přinesla zásadní zlepšení a zejména aby se výslech dítěte nestal pouhou formalitou, je nutné také zajistit dostatečné metodické vedení a školení soudců. Rovněž tak by bylo vhodné zajistit školení soudců ve způsobu, jakým mají dítě informovat o soudním řízení, důsledcích vyhovění názoru dítěte i důsledcích soudního rozhodnutí.

Dítě je zpravidla v řízení zastoupeno jinou osobou. Dlouhodobě kritizovanou situací možné kolize zájmů, pokud je dítě zastoupeno OSPOD, který zároveň podal návrh či podnět k zahájení řízení, alespoň částečně napravil nový zákon o zvláštních řízeních soudních. Ten umožňuje, aby soud v takovém případě na návrh jmenoval jiného opatrovníka. Je samozřejmě otázkou, kdo by měl návrh podat, pakliže dítě nemá zákonného zástupce. Do budoucna je třeba sledovat, do jaké míry bude institut využíván a zda splnil svůj účel. Nadále také platí, upozornění z předchozí Zprávy, že pracovníci OSPOD jsou přes limity své kvalifikace ustanovováni kolizními opatrovníky dětí v případech jiných než rodinněprávních (majetkoprávních, trestních atd.).<sup>397</sup> V takových řízeních je však třeba využívat právního zastoupení advokáty, aby byla řádně zajištěna procesní práva dítěte.

Veřejný ochránce práv v roce 2013 upozornil na systémový nedostatek týkající se přístupu kolizního opatrovníka dítěte (advokáta či neziskové organizace) do spisové dokumentace vedené OSPOD.<sup>398</sup> Podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí<sup>399</sup> má právo nahlížet do dokumentace pouze rodič, kterému náleží rodičovská odpovědnost, jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte nebo jejich zástupci na základě písemně udělené plné moci. Takový postup však závažně omezuje možnost kolizního opatrovníka řádně hájit v soudním řízení práva dítěte. Ochránce proto doporučuje změnu příslušné legislativy.

Mezinárodní orgány na ochranu lidských práv se i v roce 2013 věnovaly úpravě procesních práv dětí mladších 15 let v řízení o činu jinak trestném.<sup>400</sup> Předmětem řízení je projednat a rozhodnout, zda byl spáchán určitý protiprávní skutek, zda tento skutek naplňuje znaky některé skutkové podstaty trestného činu, zda se jej dopustilo podezřelé dítě mladší 15 let a pokud ano, jaké z možných opatření<sup>401</sup> bude dítěti uloženo. V přípravné fázi řízení se postupuje podle trestního řádu<sup>402</sup>, navazuje pak zvláštní řízení před soudem pro mládež, ve

<sup>396</sup> § 867 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>397</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 67.

<sup>398</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 15 a 42.

<sup>399</sup> § 55 odst. 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>400</sup> Již v roce 2011 Výbor OSN pro práva dítěte vyjádřil znepokojení nad tím, že dětem mladším 15 let, navzdory tomu, že nejsou trestně odpovědné, nejsou v řízení o činu jinak trestném zajištěna procesní práva spojená se standardním trestním řízením, a Českou republiku vyzval, aby přijala potřebné zákonné změny za účelem nápravy tohoto stavu. Viz Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva po projednání Třetí a čtvrté periodické zprávy České republiky o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte ze dne 17. 6. 2011, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/material.doc>.

<sup>401</sup> Soud pro mládež může dítěti podle § 93 odst. 1 zákona č. 218/2003 Sb., odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, uložit výchovnou povinnost, výchovné omezení, napomenutí s výstrahou, zařazení do terapeutického, psychologického nebo jiného vhodného výchovného programu ve středisku výchovné péče, dohled probačního úředníka, ochrannou výchovu, či ochranné léčení.

<sup>402</sup> §§ 158 – 159b zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

kterém se subsidiárně postupuje podle procesních předpisů občanského práva<sup>403</sup>. Výbor OSN pro lidská práva<sup>404</sup>, tak i vnitrostátní neziskové organizace (např. Liga lidských práv) doporučily posílení procesních práv v tomto řízení tak, aby byla přinejmenším stejná jako v případě obdobného řízení vedeného s mladistvými<sup>405</sup>, zejména aby bylo zajištěno právo na přiměřenou obhajobu již od fáze prověřování.<sup>406</sup>

## **6.7 Právo na vzdělání**

V souvislosti se silnými populačními ročníky se zhoršil problém nedostatečné kapacity předškolních zařízení, na který upozornily již předchozí Zprávy.<sup>407</sup> Zřizování mateřských škol je v kompetenci obcí. Opakovaně<sup>408</sup> lze např. doporučit, aby obce zřizovaly školy (budovy) multifunkčního charakteru, které budou nyní sloužit předškolnímu vzdělávání a v dalších letech, až silné ročníky přejdou do základní školy, např. družině či prvnímu stupni.

---

<sup>403</sup> § 96 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>404</sup> Viz Závěrečná doporučení Výboru OSN pro lidská práva po projednání Třetí periodické zprávy České republiky o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ze dne 22. 8. 2013, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zaverecna-doporuceni-HRC.pdf>

<sup>405</sup> Řízení ve věcech dětí starších 15 let, jakkoliv je jeho podstata v zásadě stejná jako v případě dětí mladších 15 let, je naším právním řádem pojímáno jako řízení trestněprávní.

<sup>406</sup> Na svém zasedání 15. dubna 2014 se se svými doporučeními přidal i Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva.

<sup>407</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 67, či Zpráva za rok 2012, str. 68.

<sup>408</sup> Tamtéž.

## 7. Práva a postavení cizinců

### 7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky

V roce 2013 žilo v České republice 441 536 cizinců<sup>409</sup> a tvořilo 4,1 % populace. Poprvé v historii překročil podíl osob s trvalým pobytem 50 % cizinců, cizineckou populaci tak lze považovat za poměrně stabilizovanou.<sup>410</sup>

V roce 2013 pokračovaly přípravy návrhu nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.<sup>411</sup> S ohledem na množství zásadních připomínek nicméně nakonec Ministerstvo vnitra požádalo o zrušení tohoto úkolu.<sup>412</sup> Potřeba vytvořit jednodušší a přehlednější právní úpravu nicméně nadále trvá, byť si její příprava vyžádá více času. Přitom by měly být řádně zohledněny mezinárodní lidskoprávní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

V případech průtahů v řízeních o vydání povolení k pobytu na území České republiky, na které upozornily předchozí Zprávy<sup>413</sup>, došlo k výraznému zlepšení. Díky zvýšené aktivitě rozhodujících pracovišť a personálnímu posílení Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“) o 98 tabulkových míst se od 1. srpna 2013 snížil počet spisů po lhůtě. Na konci roku 2013 pak bylo evidováno 3 520 spisů trvalých pobytů a 9 616 spisů dlouhodobých pobytů, u nichž byla překročena lhůta, čímž došlo ke snížení nedodělků o více než polovinu oproti stavu v půli roku.<sup>414</sup> Tyto statistiky v sobě zahrnují i případy řízení, kdy zákonná lhůta vyřízení žádosti byla překročena z důvodu přerušení řízení (např. absence požadovaných náležitostí žádosti ze strany žadatele). V těchto případech se nejedná o nedodržení zákonné lhůty.

Nadále trvají výtky k fungování systému Visapoint<sup>415</sup> podrobněji rozvedené v předchozích Zprávách.<sup>416</sup> Cizinci, kteří chtějí podat žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt, jsou bez jakéhokoliv zákonného podkladu nuceni postupovat výhradně prostřednictvím registrace v systému VISAPOINT. V kombinaci s tím, že na zastupitelských úřadech ve Vietnamu a Kazachstánu a v některých ročních obdobích i v Rusku, Uzbekistánu a na Ukrajině je

<sup>409</sup> Od roku 2008 počet cizinců v ČR nepřibývá.

<sup>410</sup> Viz Český statistický úřad: Polovina cizinců v ČR má trvalý pobyt, dostupné na: [http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina\\_cizincu\\_v\\_cr\\_ma\\_trvaly\\_pobyt\\_20140213](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina_cizincu_v_cr_ma_trvaly_pobyt_20140213).

<sup>411</sup> Návrhy nové právní úpravy jsou přístupné v Knihovně připravované legislativy: návrh zákona o pobytu cizinců (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JH9S6X>); návrh zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHLKVR>); návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a zákona o ochraně státních hranic České republiky (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHXVEU>); návrh zákona o ochraně státních hranic České republiky (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHRK5N>).

<sup>412</sup> Bod I. odst. 2 písm. db), dc) a dd) usnesení vlády ze dne 25. září 2013 č. 739.

<sup>413</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 68, a Zpráva za rok 2012, str. 69.

<sup>414</sup> V srpnu 2013 bylo evidováno 6 797 spisů trvalých pobytů a 18 441 spisů dlouhodobých pobytů, u nichž byla překročena lhůta.

<sup>415</sup> V současnosti je na 30 zastupitelských úřadech podání žádostí o některé druhy pobytových oprávnění podmíněno registrací v systému Visapoint. Z důvodu maximálního přiblížení Visapointu žadatelům je tento systém provozován ve 12 jazykových mutacích (v češtině, angličtině, ruštině, čínštině, albánštině, mongolštině, srbštině, turečtině, vietnamštině, arabštině, ukrajinštině a indonéštině) a samotná registrace není podmíněna úkonem ze strany samotného žadatele, tj. registraci může za žadatele provést kterýkoliv, například zvoucí, osoba. Počty přijímaných žadatelů prostřednictvím systému VISAPOINT odpovídají kapacitním možnostem jednotlivých zastupitelských úřadů.

<sup>416</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 69, a Zpráva za rok 2012, str. 69-70.

dlouhodobě problém s nedostatečnou kapacitou volných termínů k podání žádosti, je pro cizince z těchto zemí fakticky nemožné zaregistrovat se v systému VISAPPOINT, potažmo pak podat svou žádost správním orgánu, protože termíny jsou již obsazeny jinými žadateli. Dle Rady vlády pro lidská práva a veřejného ochránce práv lze tuto situaci v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>417</sup> označit za porušení práva na spravedlivý proces, jehož nedílnou součástí je možnost podat příslušnou žádost. V roce 2013 Evropská komise zahájila z podnětu veřejného ochránce práv ve věci řízení EU Pilot<sup>418</sup>, jehož smyslem bylo přezkoumat soulad s unijním právem. Dne 11. června 2014 Evropská komise akceptovala vysvětlující odpověď českých orgánů a toto řízení ukončila. V roce 2013 došlo k dílčímu zlepšení, když vláda navýšila personální systemizace konzulárních úseků na některých zastupitelských úřadech.<sup>419</sup>

V Moldavsku, Uzbekistánu, Mongolsku, Vietnamu a na Ukrajině je limitován příjem žádostí o dlouhodobá víza za účelem zaměstnání a podnikání.<sup>420</sup> Tento způsob řízení migrace může porušovat právo na spravedlivý proces<sup>421</sup>, protože neumožňuje všem cizincům podat jejich žádost a řádně ji projednat s ohledem na individuální okolnosti případu. Rovněž tak jej lze označit za netransparentní, neboť není možné dohledat, kolik žádostí se celkem přijímá a jaký je aktuální stav, tedy zda již počet žádostí dosáhl svého limitu. Cizinec proto nemůže předem vědět, zda bude jeho žádost přijata a posouzena, či nikoliv. Navíc vláda není zákonem nijak zmocněna omezit nabírání žádostí o víza ani počet vydávaných víz. Aby k tomuto kroku mohla přistoupit, je třeba nejprve změny zákona o pobytu cizinců.<sup>422</sup> Do doby, než dojde k případné změně zákona, je proto nutné tuto praxi opustit.

Veřejný ochránce upozornil na nedostatky v odůvodňování neudělení dlouhodobého víza. Pouhý odkaz na nebezpečí zneužití víza neobstojí.<sup>423</sup> Již minulá zpráva také upozornila na problematický postup zastupitelských úřadů a Ministerstva zahraničních věcí v řízení o udělení jednotného schengenského víza.<sup>424</sup> I v roce 2013 veřejný ochránce práv upozornil, že v případě zamítnutí žádosti rodinných příslušníků občanů České republiky či rodinných příslušníků občanů Evropské unie z důvodu účelového sňatku musí správní orgán zákonný důvod zamítnutí dostatečně prokázat. Důkazy prováděné v řízení proto musí mít dostatečnou hodnotu a být přezkoumatelné.<sup>425</sup>

Nejvyšší správní soud vydal v roce 2013 dva rozsudky týkající se výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku v souvislosti se zamítnutím žádosti o povolení k trvalému

---

<sup>417</sup> Zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, sp. zn. 8 As 90/2011, publikovaný pod č. 2756/2013 Sb. NSS.

<sup>418</sup> Řízení EU Pilot je neformální řízení, které slouží k objasnění, popř. řešení situací, u nichž Evropská komise shledává možné porušení unijního práva ze strany členského státu. V případě, že Evropská komise shledá porušení evropského práva, může následovat řízení o porušení unijního práva.

<sup>419</sup> Usnesení vlády č. 531 ze dne 3. července 2013.

<sup>420</sup> K omezení nabírání žádostí o dlouhodobá víza došlo poprvé v roce 2009 usnesením vlády č. 1205 ze dne 16.9.2009, praxe pak byla potvrzena usnesením č. 862 ze dne 13.11.2013.

<sup>421</sup> V této souvislosti nelze nezmínit již v předchozí Zprávě uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 90/2011 ze dne 30.8.2012, který se týká právě dlouhodobých víz.

<sup>422</sup> Výše zmíněný Návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky z roku 2013 měl zakotvit oprávnění vlády omezit nařízením vlády počet udělených národních víz za účelem zaměstnání a podnikání v rámci určitého časového období.

<sup>423</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 64.

<sup>424</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 70.

<sup>425</sup> Postupně proto došlo k formalizaci záznamů o prováděných pohovorech a dožádané orgány cizinecké policie dále začaly zasílat konzulárním úřadům originál záznamu z pohovoru k založení do spisu. Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 63.



pobytu<sup>426</sup> a zrušením tohoto povolení<sup>427</sup>. V prvním případě Ministerstvo vnitra zamítlo žádost o povolení k trvalému povolení z důvodu zahlazeného trestního odsouzení za napadení příslušníků státní i městské policie. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí<sup>428</sup> zdůraznil, že naplnění pojmu závažného narušení veřejného pořádku nelze ztotožnit s jakýmkoliv protiprávním jednáním cizince. Musí jít o jednání aktuální a vskutku závažné svou intenzitou, nebo významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje. V daném případě chování cizince nicméně směřovalo proti chráněnému zájmu, přičemž zahlazení neznamená, že se čin nestal. Nejvyšší správní soud tedy jednání cizince posoudil jako závažné narušení veřejného pořádku a kasační stížnost zamítl. V druhém případě Ministerstvo vnitra zrušilo povolení k trvalému pobytu z důvodu trestního odsouzení z roku 1999 za trestný čin spáchaný před více než 20 lety na území Švýcarska. Cizinec byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 9 let, který řádně vykonal, a k trestu vyhoštění v délce 15 let. Od roku 2002 měl povolen trvalý pobyt v České republice. Švýcarské orgány po vstupu Švýcarska do schengenského prostoru zanesly jméno cizince na seznam osob, kterým má být odepřen vstup na území států schengenského prostoru. Nejvyšší správní soud v rozsudku<sup>429</sup> konstatoval, že správní orgán musí při posuzování, zda došlo k závažnému narušení veřejného pořádku mimo jiné zohlednit, kdy k trestné činnosti došlo, resp. jaká doba uplynula od spáchání trestných činů a zda držitel povolení k trvalému pobytu vedl od té doby řádný život. Držitel platného povolení k trvalému pobytu je oprávněn pobývat na území České republiky i přesto, že jiný stát schengenského prostoru vložil do Schengenského informačního systému záznam, že je tento cizinec nežádoucí osobou, a to až do okamžiku pravomocného zrušení povolení k pobytu.

## 7.2. Zaměstnávání cizinců

K 31. prosinci 2013 bylo v České republice evidováno celkem 246 964 zahraničních pracovníků<sup>430</sup>, což představuje snížení oproti předchozímu roku. Výrazně se snížil počet vydaných povolení k zaměstnání. K mírnému snížení došlo také u informačních karet. Téměř o polovinu se ovšem zvýšil počet vydaných modrých karet a k nárůstu došlo i u počtu vydaných zelených karet, nicméně nadále platí, že nepředstavují ani jedno procento všech vydaných oprávnění k zaměstnání.

### Počty zahraničních pracovníků na území ČR v letech 2011-2013 dle jejich evidence

	K 31. 12. 2011	K 31. 12. 2012	K 31. 06. 2013
<b>Počet vydaných povolení k zaměstnání</b>	36 640	29 211	23 662
<b>Počet informačních karet občanů EU/EHP a Švýcarska</b>	154 560	198 331	184 513
<b>Počet informačních karet cizinců nepotřebujících povolení k zaměstnání, zelenou nebo modrou kartu</b>	26 510	41 852	38 789

<sup>426</sup> § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 10. 2010.

<sup>427</sup> § 871 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>428</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 175/2012 ze dne 6.2.2013.

<sup>429</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 73/2011 ze dne 18.4.2013.

<sup>430</sup> Vzhledem k tomu, že v roce 2012 přecházelo Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce ČR na nový agendový informační systém a v průběhu roku 2013 stále docházelo k naplňování a zpracovávání dat o zahraniční zaměstnanosti v tomto systému, jsou následně poskytnuté údaje o počtu zahraničních pracovníků na území České republiky orientační. Pro sledované období roku 2013 jsou statistická data dostupná pouze ke dni 30. 6. 2013. Důvodem je aktuální migrace dat zpět do původního informačního systému OKpráce.

<b>Počet vydaných zelených karet</b>	148	415	167 <sup>431</sup>
<b>Počet vydaných modrých karet</b>	4	92	495 <sup>432</sup>
<b>Celkový počet legálně zaměstnaných cizinců</b>	217 862	269 901	246 964

**Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí**

V souvislosti se zajištěním transpozice unijní směrnice o jednotném povolení k pobytu a zaměstnání<sup>433</sup> byl ve druhé polovině roku 2013 zpracován návrh novely zákona o pobytu cizinců, zákona o zaměstnanosti a dalších souvisejících zákonů<sup>434</sup>. Cílem této úpravy je stanovit jednotný postup vyřizování žádostí o vydání jednotného povolení k pobytu a zaměstnání na území České republiky pro státní příslušníky třetích zemí, tedy zavést institut zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta bude základním obecným druhem povolení k dlouhodobému pobytu, jehož primárním účelem je zaměstnání na území. Vydání zaměstnanecké karty nebude omezeno požadavkem vysokoškolského nebo vyššího odborného vzdělání, jako je tomu u modré karty, a nebude ani omezeno státní příslušností cizince, jak tomu je dosud u zelené karty. Zavedením zaměstnanecké karty bude institut zelené karty zrušen. Jednou z podmínek pro vydání zaměstnanecké karty bude ve stanovených případech prokázání odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání. V souvislosti s novelou poukázaly neziskové organizace pracující s migranty, zmocněnkyně pro lidská práva i veřejný ochránce práv na nedostatečnou transpozici čl. 12 směrnice, který upravuje soubor sociálních práv, v nichž musí být pracovníkům ze třetích zemí zajištěno stejné zacházení jako občanům státu. Předmětem kritiky byla podmíněnost statutu uchazeče o zaměstnání trvalým pobytem na území<sup>435</sup>, což a priori zabraňuje uplatnění nároku na podporu v nezaměstnanosti, a nemožnost, aby se uchazeči o práci účastnili na veřejném zdravotním pojištění.<sup>436</sup>

Již předchozí Zpráva upozornila na problematiku realizaci strategie Ministerstva práce a sociálních věcí směřující k větší ochraně pracovního trhu a zvýšení celkové míry zaměstnanosti obyvatel.<sup>437</sup> Jako přímý důsledek působení veřejného ochránce práv a Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva došlo v roce 2013 k revizi směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR v oblasti zahraniční zaměstnanosti.<sup>438</sup> Došlo ke změně

<sup>431</sup> Údaj je ke konci roku 2013.

<sup>432</sup> Údaj je ke konci roku 2013. Podle typu zelené karty bylo vydáno 233 zelených karet typu A pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním, z toho 82 zelených karet pro klíčový personál; 162 zelených karet typu B pro pracovníky na pracovní pozice s požadavkem minimálně vyučen a 100 zelených karet typu C pro ostatní pracovníky.

<sup>433</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí, o jednotném povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

<sup>434</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 30). Po schválení oběma komorami Parlamentu ČR podepsal návrh zákona dne 6. května 2014 prezident.

<sup>435</sup> § 25 v kombinaci s § 5 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>436</sup> § 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>437</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 71.

<sup>438</sup> Směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti byla nahrazena směrnicí generální ředitelky Úřadu práce ČR č. 16/2013 se stejným názvem (dostupná

na [http://portal.mpsv.cz/upcr/gr/infsezam/16\\_2013\\_sm\\_postup\\_a\\_pokyny\\_k\\_realizaci\\_politiky\\_zahranicni\\_zamestnanosti.pdf](http://portal.mpsv.cz/upcr/gr/infsezam/16_2013_sm_postup_a_pokyny_k_realizaci_politiky_zahranicni_zamestnanosti.pdf) ). V únoru 2014 pak byl zrušen i metodický pokyn k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti.

doby platnosti vydávaných i prodlužovaných povolení k zaměstnání.<sup>439</sup> Dále byla opuštěna nad rámec zákona vyžadovaná podmínka prokázání existence odůvodněného předpokladu, že nevydání povolení k zaměstnání způsobí vážné ekonomické ohrožení zaměstnavatele. Upraveny byly rovněž podmínky k uznávání zahraničního vzdělání. U neregulovaných povolání je nostrifikace vyžadována jen v odůvodněných případech, kdy zaměstnavatel požaduje pro pracovní pozici střední, vyšší odborné vzdělání či vysokoškolské vzdělání, což je ovšem i nadále podmínkou nad rámec zákona o zaměstnanosti.<sup>440</sup> To platí i o povinnosti prokázat statut rodinného příslušníka občana EU pouze formou pobytové karty namísto jiné veřejné listiny (např. oddací list).<sup>441</sup> Povinnosti vyžadované po jednotlivcích ze strany Úřadu práce ČR na základě interních předpisů tedy překračují zákonnou úpravu a mělo by se od nich co nejdříve upustit.

Předchozí Zpráva<sup>442</sup> rovněž zmínila problematiku zákazu pracovních cest mimo místo výkonu práce<sup>443</sup>. V srpnu 2013 vydal Nejvyšší správní soud rozsudek<sup>444</sup>, v němž konstatoval, že Ministerstvo práce a sociálních věcí změnilo výklad zákona o zaměstnanosti zcela v rozporu s textem zákona i záměrem zákonodárce a že i podle stávající právní úpravy jsou pracovní cesty cizinců možné. Nejvyšší správní soud přitom upozornil, že „*takovýto přístup moci výkonné je nejen ve flagrantním rozporu s dělbou moci, ale naprosto nepřijatelně zasahuje do právní jistoty zaměstnavatelů a zaměstnanců*“. Ministerstvo práce a sociálních věcí následně změnilo informace na svých internetových stránkách a Úřad práce ČR interní směrnici příslušně upravil. Návrh změny zákona o zaměstnanosti pak explicitně upravuje pracovní cesty cizinců.<sup>445</sup> Ze strany cizinecké policie a Ministerstva vnitra došlo k přezkumu rozhodnutí o vyhoštění, která byla založena na vadné interpretaci zákona o zaměstnanosti. Bylo by nicméně vhodné, aby byl rovněž proveden přezkum rozhodnutí, v nichž byli sankcionováni zaměstnavatelé vysílající své zaměstnance na pracovní cestu.

Státní úřad inspekce práce přijal ze strany cizinců 153 podnětů, které se týkaly především problematiky odměňování.<sup>446</sup> V roce 2013 bylo provedeno 36 101 kontrol zaměřených primárně na odhalování nelegální práce.<sup>447</sup> Bylo zjištěno 3 170 nelegálně zaměstnaných osob<sup>448</sup>, z toho 1 776 cizinců. 1 047 cizinců ze třetích států vykonávalo nelegální práci formou výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah<sup>449</sup>, 423 cizinců ze třetích států vykonávalo

---

<sup>439</sup> Povolení na pracovní místo vyžadující nižší stupeň kvalifikace než vyšší odborné vzdělávání se nově vydává na dobu maximálně 12 měsíců, u pracovních míst vyžadujících vyšší odborné vzdělání, nebo vysokoškolské vzdělání na dobu maximálně 24 měsíců.

<sup>440</sup> Srov. § 91 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>441</sup> Srov. § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti v kombinaci s § 15a zákona o pobytu cizinců.

<sup>442</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 71.

<sup>443</sup> Podle právního názoru Ministerstva práce a sociálních věcí a směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 6/2012 nemohli být cizinci vysláni na pracovní cestu. Cizinec, který byl vyslán na pracovní cestu, mohl být za nelegální práci vyhoštěn až na 5 let (§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců). Zaměstnavatel cizince pak dostal za umožnění výkonu nelegální práce pokutu v minimální výši 250 tisíc Kč (§ 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti).

<sup>444</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 67/2013 ze dne 22.8.2013.

<sup>445</sup> Vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 84). Návrh zákona byl 14. května 2014 schválen Poslaneckou sněmovnou a postoupen Senátu jako senátní tisk č. 289.

<sup>446</sup> Viz Výsledky kontrolní činnosti Státního úřadu inspekce práce za rok 2013, předložené vládě pro informaci na zasedání dne 12. května 2014, s. 4.

<sup>447</sup> Tedy obdobně jako v předchozím roce.

<sup>448</sup> O 1 908 osob méně než v loňském roce.

<sup>449</sup> § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.

práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení nebo v rozporu se zelenou nebo modrou kartou<sup>450</sup> a 11 cizinců ze třetích států vykonávalo práci bez platného povolení k pobytu na území.<sup>451</sup> Ochránce upozornil, že spodní hranice sankce pro zaměstnavatele za nelegální práci ve výši 250 000 Kč<sup>452</sup> je pro mnohé zaměstnavatele likvidační.<sup>453</sup> Návrh novely zákona o zaměstnanosti snižuje spodní hranici sankce na 50 000 Kč.<sup>454</sup>

Předchozí Zpráva upozornila na specifickou zranitelnou skupinu, kterou jsou pracovníci a zejména pracovníci v cizích domácnostech.<sup>455</sup> Opakovaně lze proto doporučit zvážit, zda jsou českým právem dostatečně chráněni a zda by nebylo vhodné za účelem posílení jejich ochrany (např. v oblasti zajištění důstojných životních podmínek respektujících soukromí, problematiky pracovní doby, výkonu inspekce práce a kontroly dodržování práv zaměstnance) přistoupit k některým mezinárodním úmluvám.<sup>456</sup>

### 7.3. *Obchodování s lidmi*

Minulá Zpráva doporučila odpovědným úřadům zaměřit se na kontrolní činnost.<sup>457</sup> Během roku 2013 uspořádaly Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Státní úřad inspekce práce vzdělávací akce pro inspektory práce, jejímž cílem bylo přiblížit situace, ve kterých může dojít k obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování, přiblížit identifikační indikátory a možnosti pomoci pravděpodobným obětem. Předchozí Zpráva dále doporučila, aby byla legislativa v oblasti zaměstnávání dostatečně přehledná a cizinci o ní získali dostatečné informace.<sup>458</sup> V tomto směru by mohlo dojít ke zlepšení díky plánovanému zavedení institutu zaměstnaneckých karet<sup>459</sup>, nicméně i poté bude třeba sledovat, jakým způsobem je zajišťována informovanost cizinců o těchto změnách. V roce 2013 proběhla řada vzdělávacích akcí jednak na zajištění informovanosti aktérů, kteří při výkonu své práce mohou identifikovat případy obchodování s lidmi, jednak pro orgány činné v trestním řízení, týkající se výměny zkušeností v oblasti obchodování s lidmi s mezinárodními partnery.

Kauza „stromkařů“, tedy zahraničních dělníků, kteří měli být vykořisťováni při pracích v lesnictví, pokračuje již čtvrtým rokem.<sup>460</sup> Přestože bylo první trestní oznámení ve věci podáno v roce 2010, nebylo a dosud není vedeno trestní stíhání pro podezření z trestného činu obchodování s lidmi. Šetřena však byla podezření ze spáchání jiných trestných činů, dosud ovšem bez jediného obvinění.<sup>461</sup> Podle nového zákona o obětech trestných činů<sup>462</sup> jsou

<sup>450</sup> § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.

<sup>451</sup> § 5 písm. e) bod 3 zákona o zaměstnanosti.

<sup>452</sup> § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

<sup>453</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 40.

<sup>454</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 84).

<sup>455</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 72.

<sup>456</sup> Mezinárodní úmluva o ochraně migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků a úmluva Mezinárodní organizace práce č. 189 o pracovnících v cizí domácnosti.

<sup>457</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 73.

<sup>458</sup> Tamtéž.

<sup>459</sup> Viz podkapitola 7.2. Zaměstnávání cizinců.

<sup>460</sup> Blíže ke kauze viz Zpráva za rok 2011, str. 71.

<sup>461</sup> Trestní stíhání dotyčné společnosti pro podezření z trestného činu neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a jiné povinné platby za rumunské a slovenské pracovníky bylo zastaveno v lednu 2013. Trestní řízení týkající se odvodů za vietnamské pracovníky v roce 2013 stále pokračovalo. V červenci 2013 pak bylo zastaveno trestní stíhání společnosti pro podezření z trestného činu podvodu. Stížnosti poškozených proti zastavení trestního stíhání byly policií v obou případech zamítnuty.

obětí obchodování s lidmi zvláště zranitelnými oběťmi.<sup>463</sup> v návaznosti na výstupy z projektu Odhalování obchodování s lidmi za účelem nucené práce a pracovního vykořisťování realizovaného v roce 2013 organizací La Strada ČR ve spolupráci s Ministerstvem vnitra byla připravena novela znění úpravy trestného činu obchodování s lidmi v trestním zákoníku<sup>464</sup>. Novela<sup>465</sup> má jednak za cíl zrušit dosavadní rozdíl v kvalifikaci jednání pachatele v pozici obchodníka a vykořisťovatele, jednak doplnit postih pachatelů, kteří oběť obchodování s lidmi přijímají do své dispozice<sup>466</sup>.

Po roce 2012, kdy došlo k prvním dvěma pravomocným odsouzením<sup>467</sup> pro trestný čin obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování, byly v roce 2013 vyneseny další dva rozsudky<sup>468</sup> týkající se stejné problematiky. Soud v těchto rozsudcích kvalifikoval nejen jednání spočívající v přímé formě donucení, ale též ve zneužití omylu, tísňe či použití lsti. V roce 2013 bylo odsouzeno za trestný čin obchodování s lidmi celkem 19 osob (ve srovnání s 11 v roce 2012).

#### **7.4. Integrace cizinců do společnosti**

Politika integrace vycházela v roce 2013 z Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2013.<sup>469</sup> Stejně jako v předchozích letech byla posilována opatření ke zvýšení informovanosti cizinců a k podpoře jejich samostatnosti ve všech etapách integračního procesu. Pilotně byl ověřen třístupňový systém distribuce informací pro cizince, který je složen z projektu poskytování předodjezdových informací, které cizinci obdrží na zastupitelských úřadech v zemích původu, dále úvodních adaptačně integračních kurzů a instruktážního filmu doplněného letákem. Průběžně byla aktualizována webová stránka k integraci cizinců [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz) i webová stránka o pobytové agendě [www.imigracniportal.cz](http://www.imigracniportal.cz). Ministerstvo vnitra poskytovalo i služby informační linky pro cizince<sup>470</sup> a ve spolupráci s nevládními organizacemi realizovalo projekt asistence cizincům na vybraných pracovištích. Významným nástrojem pro integraci na regionální úrovni byla rovněž Centra na podporu integrace cizinců<sup>471</sup>, která působí již ve 13 krajích. Posílením integrace na lokální úrovni jsou projekty obcí na podporu integrace cizinců financované Ministerstvem vnitra.

Na legislativní bariéry účasti cizinců na veřejném a politickém životě opakovaně upozornily předchozí Zprávy.<sup>472</sup> V roce 2013 nenastala žádná změna. Právo být volen tedy zůstává vyhrazeno občanům České republiky s výjimkou obecních voleb a voleb do Evropského

---

<sup>462</sup> Zákon č. 45/2013 Sb. Viz rovněž Zpráva za rok 2012, str. 23n.

<sup>463</sup> Viz rovněž Zpráva za rok 2012, str. 73.

<sup>464</sup> § 168 trestního zákoníku.

<sup>465</sup> Sněmovní tisk č. 45, senátní tisk č. 282, nyní u podpisu presidenta republiky,

<sup>466</sup> Viz rovněž směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV

<sup>467</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem 2 T 12/2009 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích 17 T 6/2010.

<sup>468</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem 1 T 1/2012 a rozsudek Krajského soudu v Brně 39 T 12/2012.

<sup>469</sup> Viz usnesení vlády č. 43 ze dne 16. ledna 2013.

<sup>470</sup> Je možno obrátit se na emailovou adresu [pobyty@mvcz.cz](mailto:pobyty@mvcz.cz) nebo telefonická čísla 974 832 421 a 974 832 418.

<sup>471</sup> V současnosti tato působí na území ČR ve všech krajích mimo Středočeský. Cílem Center je poskytovat informace a zajistit v provázanosti s kraji poradenství pro cizince, kurzy češtiny a socio-kulturní orientace, monitoring situace cizinců a podporu rozvoje občanské společnosti; dále vybudovat regionální poradní platformy pro integraci cizinců.

<sup>472</sup> Např. Zpráva za rok 2011, str. 72-73, a Zpráva za rok 2012, str. 73-74.

parlamentu, kde mohou být voleni i občané jiného státu EU. Ani právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích není trvale pobývajícím cizincům dosud přiznáno<sup>473</sup>. Občané jiného státu EU, kteří by chtěli být voleni do obecních zastupitelstev, se sice mohou účastnit těchto voleb jako nezávislí kandidáti či jako kandidáti bez politické příslušnosti na kandidátních listinách politických stran a hnutí, avšak tato cesta jim stále neumožňuje plně se zúčastnit veřejného dění na stejné úrovni jako občané ČR. Občané jiného státu EU se navíc v případě zvolení do obecního zastupitelstva nemohou stát ani starostou a místostarostou<sup>474</sup> ani členem rady hlavního města Prahy<sup>475</sup>, což mj. značně snižuje pravděpodobnost jejich zařazení na kandidátní listinu. Situaci by mohla zlepšit ratifikace Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni.<sup>476</sup>

### **7.5. Přístup ke zdravotní péči**

Přes opakovaná doporučení ochránce, Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva a předchozí Zprávy<sup>477</sup> nadále platí, že někteří cizinci s dlouhodobým pobytem<sup>478</sup> 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. Ochránce se zabýval také poskytováním zdravotní péče při umělém přerušení těhotenství. Podle stávající právní úpravy<sup>479</sup> není možné, aby zákrok postoupily cizinky pobývající na území jen přechodně, což ochránce považuje za diskriminaci z důvodu státní příslušnosti a doporučuje proto změnu zákona.<sup>480</sup>

### **7.6. Přístup ke vzdělání**

Na nedostatečná podpůrná opatření pro studenty - cizince na středních školách upozornila již předchozí Zpráva.<sup>481</sup> Nadále platí doporučení vytvořit opatření k dosažení dostatečné znalosti českého jazyka, jako jsou dostupná v rámci základního vzdělávání, jež by bezplatně umožnila studentům – cizincům dostatečně se připravit během studia na střední škole na maturitní zkoušku z českého jazyka a literatury. Nebudou-li střední školy schopné zajistit přípravu těchto studentů na zkoušku, bylo by vhodné zvážit i zmírnění požadavků vůči nim, aby mohli reálně dosáhnout středního vzdělání.

Veřejný ochránce práv upozornil na případ nerovného zacházení se studenty vysokých škol v oblasti placených stáží.<sup>482</sup> O stáže nemohly podle výzvy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k Operačnímu programu Vzdělání pro konkurenceschopnost<sup>483</sup> požádat osoby bez české státní příslušnosti nebo trvalého pobytu na území, což ochránce vyhodnotil jako

<sup>473</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>474</sup> § 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>475</sup> § 69 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>476</sup> Již v roce 2000 vyjádřila vláda souhlas s podpisem a návrhem na ratifikaci Úmluvy (viz bod I usnesení vlády ze dne 29. března 2000 č. 311). Vláda však dosud návrh na ratifikaci Parlamentu ČR nepředložila.

<sup>477</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 72, a Zpráva za rok 2012, str. 74.

<sup>478</sup> Jedná se o osoby samostatně výdělečně činné ze třetích zemí, studenty ze třetích zemí, kteří studují v ČR na své náklady a rodinné příslušníky občanů ČR, cizinců s trvalým pobytem i cizinců, kteří jsou v ČR zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými.

<sup>479</sup> § 10 zákona č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>480</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 97.

<sup>481</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 74-75.

<sup>482</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 96-97.

<sup>483</sup> Odst. 13 Výzvy č. 28.

přímou diskriminaci založenou na státní příslušnosti. S ohledem na to, že daná podmínka dopadla především na slovenské studující dojíždějící za studiem, označil ochránce situaci i za diskriminaci založenou na národnosti. Do budoucna bude třeba sledovat, zda dojde k nápravě a zda se situace při zadávání jiných výzev nebude opakovat.

## 7.8. Mezinárodní ochrana

O novele zákona o azylu<sup>484</sup>, která vstoupila v účinnost ke dni 1. května 2013, informovala již předchozí Zpráva.<sup>485</sup> Novela mimo jiné v reakci na situace, kdy cizinec zajištěný za účelem správního vyhoštění požádal o mezinárodní ochranu a bylo nadále ze závažných důvodů nutné omezit jeho osobní svobodu<sup>486</sup>, zavedla možnost uložit žadateli o mezinárodní ochranu povinnost setrvat po dobu maximálně 120 dnů kromě přijímacího střediska také v zařízení pro zajištění cizinců. V praxi se nicméně objevily případy, kdy byl takový cizinec zajištěn vícekrát v různých režimech – nejprve podle zákona o pobytu cizinců<sup>487</sup>, poté podle zákona o azylu<sup>488</sup>, následně opět podle zákona o pobytu cizinců<sup>489</sup>, a to i přestože v průběhu nedošlo k rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu. Po celou dobu tedy cizinec pobýval ve stejném zařízení a pouze se měnil právní titul, který jej zbavil osobní svobody<sup>490</sup>. Z hlediska požadavků kladených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod na vnitrostátní úpravu dovolující omezení osobní svobody jednotlivce<sup>491</sup> lze označit za problematické, že český právní řád neobsahuje dostatečně jasná ustanovení, která by zcela jednoznačně a předvídatelně upravila možnost těchto přechodů mezi jednotlivými režimy zajištění<sup>492</sup> a konkrétní podmínky takového postupu.

---

<sup>484</sup> Zákon č. 103/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>485</sup> Viz Zpráva za rok 2012, str. 76.

<sup>486</sup> Ke změně právní úpravy došlo v souvislosti s případem u Soudního dvora Evropské unie ve věci Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie (rozsudek třetího senátu C-534/11 ze dne 30.5.2013).

<sup>487</sup> § 124 zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>488</sup> § 46a 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.

<sup>489</sup> § 124a zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>490</sup> Čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. I z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž plyne, že povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců není pouze omezením svobody pohybu, ale zbavením osobní svobody (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Azs 19/2013 ze dne 31.7.2013).

<sup>491</sup> Vnitrostátní zákon musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby bylo vyloučeno jakékoliv nebezpečí svévole (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mooren proti Německu* ze dne 9.7.2009, stížnost č. 11364/03, či *Shamsa proti Polsku* ze dne 27.11.2003, stížnost č. 45355/99 a 45357/99).

<sup>492</sup> Ostatně i důvodová zpráva k novele zákona o azylu hovoří pouze o možnosti cizince „přezajistit“ z režimu zákona o pobytu cizinců do režimu zákona o azylu, nikoliv obráceně. Pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu pak potvrzuje, že nelze podle § 124a zákona o pobytu cizinců znovu rozhodnout o opětovném zajištění cizince, jež byl nejprve zajištěn podle § 124 zákona o pobytu cizinců, posléze bylo toto zajištění ukončeno proto, že požádal o mezinárodní ochranu a Ministerstvo vnitra rozhodlo podle § 46a odst. 1 zákona o azylu o jeho povinnosti setrvat v zajišťovacím zařízení pro cizince a maximální doba trvání této povinnosti marně uplynul, aniž by bylo o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodnuto (viz rozsudek sp. zn. 6 As 146/2013 ze dne 2.4.2014).

Ochránce se zabýval průtahy v řízení o udělení mezinárodní ochrany spočívajícími v mechanickém prodlužování zákonné lhůty k rozhodnutí.<sup>493</sup> K věci se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když rozhodl, že lhůta pro vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany může být prodlužována pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech. Opakované prodlužování doby, odůvodněné pouze tím, že doposud nebylo shromážděno dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí, nelze považovat za přiměřené. Následně došlo ke změně postupu Ministerstva vnitra.<sup>494</sup> Ochránce shledal přijatá opatření dostatečnými a vyjádřil pochvalu nad přístupem Ministerstva vnitra, kterému se mimo jiné podařilo zlikvidovat velkou spisovou zátěž z minulosti.

Nejvyšší správní soud se zabýval i otázkami souvisejícími s udělením mezinárodní ochrany. Judikoval, že byl-li žadatel o mezinárodní ochranu policejními orgány v zemi původu mučením donucen přiznat se k trestným činům, jež ve skutečnosti nespáchal, dosahuje takové příkoří intenzity pronásledování<sup>495</sup> a vážné újmy<sup>496</sup>. Nemá-li takové jednání souvislost s důvody pronásledování<sup>497</sup>, je založen nárok na udělení doplňkové ochrany, pokud má žadatel i nadále důvodné obavy ze skutečného nebezpečí této vážné újmy v případě jeho navrácení do země původu a při splnění ostatních zákonných podmínek.

V dalším případě<sup>498</sup> pak Nejvyšší správní soud rozebral, jakým způsobem má správní orgán realizovat svou povinnost posoudit, zda by bylo neudělení mezinárodní ochrany, resp. následné vycestování z území ČR, zásahem do práva na ochranu soukromého a rodinného života<sup>499</sup>. Při posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného života nestačí konstatování, že žadatelka a její rodinní příslušníci, kteří legálně dlouhodobě pobývají na území ČR, mají občanství země původu a mohou tam tedy společně odcestovat a pokračovat ve svém rodinném životě. Správní orgán se musí zabývat nejen případnými právními, ale i faktickými překážkami vycestování jako např. ekonomické zajištění či sociální a rodinné vazby v zemi původu. Není-li přestěhování rodiny do země původu právně a fakticky možné, je správní orgán dále povinen se zabývat i tím, zda má žadatelka možnost získat jiné oprávnění k pobytu a zda by její případné krátkodobé odloučení od nezletilého dítěte spojené s vyřízením oprávnění k pobytu v zemi původu nebylo vzhledem k věku dítěte a dalším okolnostem nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života.

Nejvyšší správní soud rozšířil i svou judikaturu k prodlužování mezinárodní ochrany a jejímu odnětí. Konstatoval, že pokud během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany vyjdou najevo skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla původně přiznána, nemůže správní orgán žádost zamítnout, ale musí se argumentačně vypořádat i s těmito jinými důvody pro udělení ochrany a případně ji z těchto důvodů i udělit.<sup>500</sup> Za důvod odnětí azylu nelze považovat každé uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností azylantem v době před udělením azylu, ale

---

<sup>493</sup> V jednom ze šetřených případů byla lhůta tímto způsobem překročena až 16x. Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 64.

<sup>494</sup> Tamtéž.

<sup>495</sup> § 2 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>496</sup> § 14a odst. 2 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>497</sup> § 12 písm. a) a b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>498</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 7/2012 ze dne 25.1.2013.

<sup>499</sup> Čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy.

<sup>500</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 15/2013 ze dne 24.7.2013.



pouze uvedení objektivně nepravdivých údajů nebo zamlčení objektivně existujících skutečností, bez něhož by k udělení azylu nedošlo.<sup>501</sup>

K otázce vzájemného vztahu azylového a extradičního řízení vedeného vůči téže osobě se v roce 2013 vyjádřilo plénum Ústavního soudu.<sup>502</sup> Dospělo k závěru, že ministr spravedlnosti nemůže o povolení vydání osoby do cizího státu<sup>503</sup> rozhodnout dříve, než dojde k pravomocnému skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany (včetně případného navazujícího soudního přezkumu). Skutečnost, že je vedeno řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ovšem nebrání vydání rozhodnutí o přípustnosti či nepřípustnosti vydání obecnými soudy<sup>504</sup>. Oproti předchozí právní úpravě je v zákoně o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních<sup>505</sup> šířeji formulován důvod nepřípustnosti vydání spočívající v existenci rozporu s mezinárodními lidskoprávními závazky České republiky<sup>506</sup>, což reflektuje stávající judikaturu Ústavního a Nejvyššího soudu.

### 7.9. Systém návratu cizinců

Stejně jako v předchozích letech byl v rámci návratového systému kladen důraz na dobrovolné vycestování cizinců, kterým byla uložena povinnost opustit území České republiky. Nadále také platí, že návratové poradenství se zaměřovalo především na neoprávněně pobývajících cizince a cizince, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. I v roce 2013 pokračovala spolupráce Ministerstva vnitra s Mezinárodní organizací pro migraci (dále jen „IOM“) v oblasti dobrovolných návratů. V roce 2013 bylo v rámci asistenčních služeb zajišťovaných IOM poskytnuto poradenství celkem 300 cizincům. Cestou asistovaného dobrovolného návratu s podporou IOM se do země původu vrátilo celkem 174 cizinců.<sup>507</sup> Celkový počet rozhodnutí o správním vyhoštění i o povinnosti opustit území se v roce 2013 nepatrně zvýšil.

#### Počty vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území v letech 2011 - 2013

	2011	2012	2013
<b>Rozhodnutí o správním vyhoštění</b>	2153	2006	2020
<b>Rozhodnutí o povinnosti opustit území</b>	194	178	192

**Zdroj: Ministerstvo vnitra**

Ochránce v roce 2013 ukončil šetření vydávání rozhodnutí o povinnosti opustit území<sup>508</sup> a upozornil, že policie v některých případech s cizinci nevedla dané řízení. Dále konstatoval, že ve správních řízeních a ve své praxi<sup>509</sup> policie aplikovala readmisní dohodu s Polskem<sup>510</sup>,

<sup>501</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 3/2013 ze dne 18.4.2013.

<sup>502</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013 (č. 262/2013 Sb.).

<sup>503</sup> § 399 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Po 1. lednu 2014 § 97 odst. 1 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

<sup>504</sup> § 397 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Po 1. lednu 2014 § 95 odst. 1 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

<sup>505</sup> Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních s účinností od 1.1.2014.

<sup>506</sup> Srov. § 393 písm. k) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a § 91 odst. 1 písm. o) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

<sup>507</sup> Největší počet těchto cizinců se navrátil do Vietnamské socialistické republiky (47), na Ukrajinu (23), do Mongolska (20) a Uzbekistánu (17).

<sup>508</sup> § 50a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>509</sup> Zajištění za účelem předání, rozhodnutí o povinnosti opustit území a při realizaci předání.

<sup>510</sup> Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o předávání osob na společných státních hranicích ze dne 10. května 1993.

kteřá vřak nebyla zveřejněna ve Sbírce zákonů. Na základě jednání s příslušnými orgány ochrãnce dosáhl toho, že bude v každém jednotlivém případě vedeno řízení o povinnosti opustit území a readmisní dohoda byla po dvaceti letech publikována ve Sbírce zákonů<sup>511</sup>. V neposlední řadě ochrãnce dohlížel na průběh pěti nucených návratů a upozornil na neuspokojivou praxi, kdy byli žadatelé o mezinárodní ochranu spolu s jejich osmi dětmi bezprostředně před policejní eskortou po dobu jedné hodiny uzamčeni v zamřížované místnosti z důvodu vyřizování administrativy. Policie v této věci slíbila nápravu.<sup>512</sup>

Již Zpráva za rok 2010 konstatovala, že výklad pojmu nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života<sup>513</sup>, který zakládá překážku správního vyhoštění, by bylo vhodné sjednotit.<sup>514</sup> Nejvyšší správní soud v roce 2013 judikoval<sup>515</sup>, že pro posuzování nepřiměřenosti se podpůrně použijí kritéria uvedená v unijní směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech<sup>516</sup>: délka pobytu na území, věk dané osoby, následky pro danou osobu a její rodinné příslušníky, vazby na zemi pobytu nebo neexistence vazeb se zemí původu. To přiměřeně platí i v případě, že cizinec nemá podle směrnice postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Přestože je nadále možné v krajním případě podle zákona o pobytu cizinců a v souladu s tzv. návratovou směrnicí<sup>517</sup> umisťovat nezletilé od 15 do 18 let bez doprovodu a případně rodiny s nezletilými dětmi do zařízení pro zajištění cizinců, na což upozorňovaly opakovaně Zprávy o stavu lidských práv<sup>518</sup> i mezinárodní orgány,<sup>519</sup> z vyjádření Ministerstva vnitra plyne, že v roce 2013 se jednalo o případ 1 nezletilého bez doprovodu. Tento trend by bylo vhodné podpořit změnou právní úpravy, aby umisťování dětí (nebo alespoň nezletilých cizinců bez doprovodu, jako je tomu na Slovensku<sup>520</sup>) do zařízení pro zajištění cizinců nebylo vůbec možné.

Ochrãnce upozornil na technické zázemí poskytování právní pomoci v zařízení pro zajištění cizinců. Poskytovatelům právní pomoci (advokátům a pracovníkům neziskovým organizací) nebylo dovoleno v objektech používat mobilní telefony, počítače či jiná obdobná elektronická zařízení. Na základě dohody se Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a policií byl v místnosti pro poskytování právní pomoci nainstalována telefonní linka a erární počítač, který umožní využití externí paměti spolu s tiskárnou.<sup>521</sup>

Při posuzování možnosti vycestování Ministerstvo vnitra vydává závazná stanoviska, zda vycestování cizince brání důvodné obavy, že by mu ve státě návratu hrozilo nebezpečí vážné

---

<sup>511</sup> Pod č. 65/2013 Sb.

<sup>512</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 101-102.

<sup>513</sup> § 119a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>514</sup> Viz Zpráva za rok 2010, str. 114.

<sup>515</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 46/2012 ze dne 4.4.2013.

<sup>516</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

<sup>517</sup> Čl. 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

<sup>518</sup> Viz Zpráva za rok 2011, str. 78, a Zpráva za rok 2012, str. 79.

<sup>519</sup> Viz např. bod 36 a 64 závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011, bod 17 závěrečných doporučení Výboru OSN proti mučení z roku 2012.

<sup>520</sup> § 88 odst. 9 věta první slovenského zákona č. 404/2011 Sb., o pobytu cizinců a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>521</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, s. 102.

újmy (zásada non-refoulement).<sup>522</sup> Na jejich nedostatky upozornil veřejný ochránce práv. Závazná stanoviska nesmí být pouhou formální povinností, kterou lze i v komplikovaných případech splnit v rámci několika hodin. Správní orgán musí řádně zjistit skutkový stav, zabývat se konkrétními informacemi o zemi původu<sup>523</sup>, vyhodnocovat je a v neposlední řadě také stanovisko řádně odůvodnit.

Ochránce rovněž v roce 2013 poukázal na několik případů udělení správního vyhoštění, kdy cizinec v průběhu řízení požádal o mezinárodní ochranu.<sup>524</sup> V této souvislosti upozornil na skutečnost, že podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>525</sup> má být cizincům poskytována širší ochrana, než jak v současnosti umožňuje zákon o pobytu cizinců.<sup>526</sup> Zákon je nutné vykládat konformně s Úmluvou a důvodem pro udělení správního vyhoštění tedy nemůže být skutečnost, že se cizinec prokazoval falešnými nebo neplatnými doklady nebo vízem, pokud přišel přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování, bezodkladně se přihlásil úřadům a prokázal závažný důvod pro svůj nelegální vstup nebo pobyt. Aby se předešlo případnému porušení mezinárodních závazků České republiky, veřejný ochránce práv doporučuje změnu zákona. Pro úplnost je třeba uvést, že článek 31 odst. 1 Úmluvy (který zní: „Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“), byl v ustanovení §199a (nejprve odst. 6, později odst. 1) transponován do zákona č. 326/1999 Sb. již 23. listopadu 2005 novelou č. 428/2005 Sb., a to následujícím způsobem: „Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 se nevydává, jestliže cizinec žádající o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu<sup>527</sup> na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma<sup>528</sup>, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.“ Dále je třeba poukázat na skutečnost, že žádost o mezinárodní ochranu může na území ČR podat obecně jakýkoli cizinec, a to bez ohledu na důvody, které jej k podání žádosti vedou. Každá žádost o mezinárodní ochranu pak musí být řádně posouzena. V případě, kdy cizinec podá žádost o mezinárodní ochranu, stává se eventuální rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné a to až do pravomocného ukončení řízení o mezinárodní ochraně, popř. do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti.

<sup>522</sup> § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>523</sup> Závazné stanovisko by mělo obsahovat alespoň jeden odkaz na zprávu o zemi původu či jiný relevantní zdroj.

<sup>524</sup> Viz Souhrnná zpráva za rok 2013, str. 103.

<sup>525</sup> Publikována pod č. 208/1993 Sb.

<sup>526</sup> Srov. § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

<sup>527</sup> 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.

<sup>528</sup> § 2 odst. 7 a § 14a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění zákona č. 165/2006 Sb.