

Zpráva o stavu lidských práv
v České republice
v roce 2010

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST	5
1. Úvod.....	5
2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv	6
2.1. Ministr/zmocněnec pro lidská práva a poradní orgány vlády	6
2.2. Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.....	7
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	9
3.1. OSN.....	9
3.1.1. Výbor pro odstranění diskriminace žen	9
3.1.2. Výbor pro lidská práva – oznámení týkající se ČR.....	9
3.1.3. Rada pro lidská práva a Všeobecný přezkum lidských práv.....	9
Třetí výbor Valného shromáždění OSN.....	10
3.1.4.....	10
3.2. Rada Evropy	10
3.2.1. Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	11
3.2.2. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)	13
3.2.3. Komisař pro lidská práva	14
3.2.4. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva.....	14
3.3. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	14
3.4. EU.....	15
3.4.1. Návrh směrnice Rady zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání	15
3.4.2. Činnost Agentury EU pro základní práva	16
3.4.3. Pracovní skupina COHOM	16
3.4.5. Volební pozorovatelské mise EU	17
3.5. Podpora lidských práv a demokracie ve světě – transformační politika	17
II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST.....	18
1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA.....	18
1.1. Vlastnictví bytů a nájemné za nájem bytu.....	18
1.2. Svoboda pohybu	18
1.3. Právo na soukromí a ochrana osobních údajů	19
1.3.1. Sledovací systémy	20
1.3.2. Konflikt mezi ochranou soukromí a právem na informace.....	22
1.4. Právo na svobodný přístup k informacím	23
1.5. Právo shromažďovací.....	25
1.6. Právo sdružovací: zákaz Dělnické strany.....	27
1.7. Volební právo – volby a stížnosti na jejich průběh.....	29
2. PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU PRÁVNÍ OCHRANU.....	33
2.1. Změny právní úpravy občanského soudního řízení.....	33
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	34
2.3. Problematika exekucí	35
2.4. Nároky ze zásahu do osobnostních práv a jejich promlčení	36
2.5. Rozhodčí řízení a problematika spotřebitelských sporů	37
3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ	40
3.1. Legislativa	40
3.2. Judikatura	40
3.2.1. Rozhodnutí ESLP proti ČR.....	40
3.2.2. Rozhodnutí Ústavního soudu	42
3.2.3. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu	43
3.3. Výkon vazby a trestu odnětí svobody	44

3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody	44
3.3.2 Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic ..	47
3.3.3 Ukládání alternativních trestů	48
3.3.4 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů	49
3. 4. Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů.....	49
3.5. Zabezpečovací detence.....	52
3.6. Ochranné léčení.....	53
3.7. Zdravotnická zařízení ústavní péče a zařízení sociálních služeb	54
3.7.1 Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních.....	55
3.7.2. Zařízení sociálních služeb	57
4. HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA.....	60
4.1. Sociální reforma	60
4.2. Sociální zabezpečení	60
4.2.1 Důchodové pojištění.....	61
4.3. Pomoc v hmotné nouzi.....	63
4.4. Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob	64
4.5. Právo na zdravotní péči	65
4.6. Právo na vzdělání	65
4.6.1. Rozsudek ESLP ve věci D. H. proti České republice a reakce ČR.....	68
4.7. Právo na příznivé životní prostředí	69
4.8. Osoby se zdravotním postižením	70
5. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA	74
5.1 Legislativa	74
5.2. Judikatura	76
5.3. Sterilizace prováděné v rozporu s právem	78
5.4. Provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů	81
5.5. Přístup do zdravotnické dokumentace ze strany mezinárodních orgánů ochrany lidských práv	85
5.6. Povinné očkování	87
5.7. Paliativní péče	89
5.8 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům.....	91
6. DISKRIMINACE A POSTAVENÍ MENŠIN.....	94
6.1. Antidiskriminační zákon v praxi	94
6.2 Diskriminace na základě rasy a trestná činnost motivovaná rasovou nenávistí.....	96
6.3. Postavení a práva LGBT menšiny.....	96
6.3.1. Právní aspekty	96
6.3.2. Sociální aspekty.....	98
6.4 Postavení a práva seniorů	100
7. PRÁVA DĚTÍ	101
7.1. Ohrožené děti	101
7.2. Služby péče o děti, přístup k předškolnímu vzdělání.....	103
7.3. Spory mezi rodiči a dětmi a ústavní výchova	104
7.4. Násilí na dětech	106
8. CIZINCI	109
8.1. Základní trendy vývoje migrace v roce 2010.....	109
8.2. Přístup cizinců z tzv. třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti.....	110
8.3. Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě.....	113
8.4. Správní vyhoštění a problémy s ním spojené.....	114
8.5. Projekty dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí	114

8.6. Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2010	115
III. ZPRÁVA O POKROKU	118

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně odborný aparát Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Účelem Zprávy je zejména poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Zpráva tudíž neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“),² ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům. Ve Zprávě nejsou detailně popisovány dílčí aktivity anebo programy resortů na podporu lidských práv a vzdělávání v oblasti lidských práv.³

Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Proto Zprávy obsahují i hodnocení kontrolních orgánů těchto smluv, které mohou posuzovat, zda státy obecně své mezinárodní závazky respektují či nikoli. Ve svém hodnocení jsou tyto kontrolní orgány nezávislé; vycházejí ze široké škály informací, které získávají nejen od vlád jednotlivých států, ale i od nevládních organizací aktivních v oblasti lidských práv.

Obsah této Zprávy vychází tedy primárně ze základních mezinárodních úmluv o lidských právech. Přitom navazuje na Zprávy z let minulých a s ohledem na aktuální vývoj v roce 2010 věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo k významnějším událostem a změnám. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly v uplynulém roce, a z legislativních návrhů, ke kterým se vyjadřovaly prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva nebo ministra pro lidská práva.⁴ Do Zprávy zasílá své příspěvky řada subjektů. Jednotlivá ministerstva informují o faktickém dění z pohledu platné i navrhované legislativy, nevládní organizace a členové Rady a jejích výborů, kteří zastupují občanskou společnost, akcentují nedostatky zákonodárství z pohledu ochrany lidských práv a poukazují na případy z praxe.⁵ Zpráva se pak snaží být výslednicí všech těchto pohledů a se zohledněním judikatury nejvyšších soudních instancí navrhnout doporučení do budoucna. *Hodnotící a doporučující pasáže, jež vyjadřují stanovisko zpracovatele k diskutovaným otázkám nebo navrhuji změnu dané situace, jsou v textu označeny kurzívou.*

Zpráva se podrobněji nezabývá oblastmi pokrytými primárně jinými zprávami - tématem rasismu, xenofobie a extremismu, postavením žen a mužů a postavením národnostních menšin, včetně menšiny romské. Zpráva pouze okrajově mapuje situaci některých skupin osob, pro které jsou zpracovány zvláštní koncepční materiály (zejména cizinců a seniorů).⁶ Zpráva za rok 2010 nově neobsahuje samostatně zpracované téma obchodování s lidmi a domácího násilí, neboť tomuto tématu se detailně věnuje Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Souhrnné zprávy k tématu zpracovává Ministerstvo vnitra. Zpráva byla vypracována v období březen - červen 2011.

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

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

³ Jde například o činnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které mají primárně význam pro oblast vzdělávání (příprava strategie multikulturní výchovy, akční plány včasné péče, atp.).

⁴ Zmocněnec vlády pro lidská práva je předsedou Rady vlády ČR pro lidská práva.

⁵ Doslovné citace rozsudků, příspěvků a vyjádření nevládních organizací a dalších subjektů jsou v textu označeny uvozovkami a kurzívou.

⁶ Těmito oblastmi se zabývají zvláštní zprávy, například Zpráva o stavu romských komunit, Zpráva o situaci národnostních menšin, Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti žen a mužů, Národní program přípravy na stárnutí na období 2008 -2012, atd.

2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

2.1. Ministr/zmocněnec pro lidská práva a poradní orgány vlády

Ministr pro lidská práva Michael Kocáb podal v březnu 2010 demisi a ochrana lidských práv následně přešla do gesce předsedy vlády, s tím, že její faktický výkon byl zajištěn nadále prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva.⁷ Po ustavení nové vlády v červnu 2010 byl dosavadní zmocněnec Michael Kocáb v září 2010 odvolán a jeho nástupkyně Monika Šimůnková byla vládou jmenována až v únoru 2011.

Rada vlády ČR pro lidská práva dosáhla v roce 2010 schválení Podnětu k podmínkám nároku na sirotčí důchod,⁸ kdy vláda uložila ministru práce a sociálních věcí vypracovat analýzu důsledků nepřiznání sirotčího důchodu na sociální situaci jednotlivých typů rodin. V únoru 2010 vláda schválila Podnět Rady k zajištění respektování odpovídajícího soukromí zaměstnanců na pracovišti. Vláda uložila ministru práce a sociálních věcí začlenit do programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce také kontroly dodržování ochrany soukromí zaměstnanců na pracovišti. Ministr práce a sociálních věcí má také do 31. 3. 2012 vyhodnotit, za jakých podmínek lze sankcionovat porušování povinnosti ochrany soukromí a má o tomto podat zprávu vládě, po předchozím projednání v této Radě.

Rada vlády pro národnostní menšiny připravila pro vládu změnu usnesení ze dne 7. prosince 2005 č. 1574 k návrhu na ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků,⁹ která umožnila přijímat dotace na implementaci Charty i školami a školskými zařízeními a nestátními neziskovými organizacemi. Tím byl umožněn vznik dotačního programu Podpora implementace Evropské charty regionálních či menšinových jazyků při Úřadu vlády.

Vládní výbor pro zdravotně postižené občany¹⁰ v roce 2010 předložil vládě České republiky ke schválení Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010-2014.¹¹ Základní podoba národního plánu obsahově i strukturou vychází ze zásadních témat článků Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Národní plán obsahuje stručný popis stávajícího stavu a cílů, kterých má být dosaženo, a soubor termínovaných a průběžných opatření včetně uvedení resortu, který je za jejich plnění odpovědný. Pro zpracování národního plánu byly vybrány pouze ty články úmluvy, které jsou z hlediska vytváření rovnoprávného a nediskriminujícího prostředí pro osoby se zdravotním postižením nejdůležitější a nejaktuálnější pro období následujících 5 let. Jde zejména o oblast vzdělávání, zaměstnávání, přístupnost prostředí, přístup k informacím, přístup ke kulturnímu dědictví atd.

V rámci Národního rozvojového programu mobility pro všechny byly v roce 2010 vyhlášeny dvě výzvy k předkládání záměrů bezbariérových tras ve městech a obcích. Celkem se do Programu mobility přihlásilo 26 měst a obcí se záměry bezbariérových tras, z nichž bylo 16 záměrů doporučeno Řídicím výborem Programu mobility k financování. Dotační program Podpora veřejně účelných aktivit občanských sdružení zdravotně postižených v roce 2010 finančně podpořil 97 projektů v celkové výši 22,8 mil. Kč. Vládní výbor schválil v květnu 2010 dokument Strategie systémového zpřístupňování vysokoškolského vzdělávání studentům se zdravotním postižením v ČR, který se stal výchozím tématem pro národní konferenci Vládního výboru s názvem Přístupnost vysokoškolského vzdělávání v kontextu zdravotního

⁷ Usnesení vlády ze dne 19. dubna 2010 č. 302, o odvolání a jmenování zmocněnce vlády pro lidská práva a předsedy Rady vlády ČR pro lidská práva.

⁸ Rada tento podnět schválila v listopadu 2009.

⁹ Vláda tuto změnu schválila usnesením ze dne 27. dubna 2010 č. 315, viz

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/9843A3C623562EFC12577110025F8FC/\\$FILE/315%20uv100427.0315.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/9843A3C623562EFC12577110025F8FC/$FILE/315%20uv100427.0315.pdf)

¹⁰ Blíže viz www.vzpo.vlada.cz.

¹¹ Přijat usnesením vlády České republiky ze dne 29. března 2010 č. 253.

postižení, která se uskutečnila dne 12. října 2010 v Lichtenštejnském paláci v Praze. Cílem konference bylo upozornit na možnosti studia i problémy spojené s vysokoškolským vzděláváním osob se zdravotním postižením a zejména pak diskutovat možnosti jejich systémového řešení, ke kterému Českou republiku zavazuje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

Činnost Rady vlády pro seniory a stárnutí populace je blíže popsána v kapitole II.6.5.

Rada vlády ČR pro rovné příležitosti žen a mužů v roce 2010 předložila vládě tři podněty – vyjádření podpory městům, obcím a krajům k přijetí Evropské charty za rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích,¹² doporučení k potřebě řešit téma genderové rovnosti v oblasti výzkumu, vývoje a inovací v rámci činnosti Rady pro výzkum, vývoj a inovace¹³ a doporučení k přijetí Národního akčního plánu prevence domácího násilí.¹⁴

Ve vztahu k institucionálnímu zajištění romské integrace došlo k posílení členské základny Rady vlády pro záležitosti romské menšiny schválením jejího nového statutu.¹⁵ Předsedou Rady je nově předseda vlády ČR, členská základna je tvořena ministry ze zainteresovaných resortů pro romskou integraci,¹⁶ další důležitá ministerstva jsou reprezentována náměstkem.¹⁷ Občanskou část členů Rady zastupuje 15 představitelů zastupujících krajské koordinátory pro romské záležitosti, romské zástupce občanské společnosti, kteří aktivně pracují na zlepšení postavení Romů ve společnosti nebo významně přispívají k jejich integraci. Nový statut přinesl užší provázanost činnosti Rady s činností Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách. Zapojením zástupců Asociace Krajů a Svazu měst a obcí do činnosti Rady bude umožněna větší participace krajů a obcí při tvorbě politiky romské integrace.

V roce 2010 Česká republika začala předsedat mezinárodní iniciativě Dekáda romské inkluze a to pro období od 1. července 2010 do 30. června 2011. Priority¹⁸ českého předsednictví v Dekádě jsou:

1. Inkluzivní vzdělávání – vytváření inkluzivní politiky opřené o empirická data a možnosti sběru a využití etnických dat;
2. Životní situace a práva dětí;
3. Romské ženy – nahlízející na politiku integrace ve všech jejích oblastech;
4. Implementace integračních politik na lokální úrovni se zaměřením na samosprávy;
5. Média a obraz Romů.

2.2. Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách

Rok 2010 lze označit za přelomový v činnosti Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách. Došlo k řadě událostí, které konstituují činnost Agentury – rozeběhl se individuální národní projekt ze strukturálních fondů EU, Agentura se rozšířila mimo pilotní lokality a nastavila mechanismus pravidelného rozšiřování do nových obcí a měst. Zároveň byl nastartován proces, který v roce 2011 povede k opuštění části pilotních lokalit. Rozeběhla se služba lokální asistence - klíčový nástroj pro posilování subjektů činných na místní úrovni.

Ve většině pilotních lokalit byly dokončeny strategické plány lokálního partnerství a začaly se projevovat velké rozdíly mezi „úspěšnými“ lokalitami, průměrnými a těmi, kde se integrační

¹² Doporučení vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 31. 5. 2010 č. 422.

¹³ Doporučení vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 19. ledna 2011 č. 57.

¹⁴ Tento materiál nebyl ke dni zpracování Zprávy předložen vládě.

¹⁵ Usnesení vlády ze dne 29. března 2010 č. 254.

¹⁶ Tj. ministr kultury, ministr pro místní rozvoj, ministr školství, mládeže a tělovýchovy a ministr vnitra.

¹⁷ Tj. náměstkem ministra financí, náměstkem ministra zahraničních věcí a náměstkem ministra zdravotnictví.

¹⁸ Tyto priority byly v červnu předloženy vládě, která je dne 7. června 2010 usnesením č. 448 k předsednictví České republiky v Dekádě romské inkluze schválila.

procesy nedaří prosadit. *V úspěšných lokalitách začínají být patrné dopady systematické práce Agentury a jejích partnerů, běží inovativní projekty a lze identifikovat značné dopady na cílové skupiny.*

Usnesením vlády z května roku 2010 byla prodloužena práce Agentury ve struktuře Úřadu vlády do konce roku 2012. Nezdařilo se však dokončit věcný záměr zákona o Agentuře. Z rozhodnutí předsedy vlády v současné době práce na jeho přípravě nepokračují, vláda rozhodne o definitivním umístění Agentury ve veřejné správě v následujícím období. Vláda přitom zařadila sociální začleňování mezi své priority, podpora činnosti Agentury pro sociální začleňování je zapsána v programovém prohlášení vlády.

Na začátku roku 2010 proběhlo výběrové řízení pro obce ke spolupráci, přihlásilo se celkem 43 měst a obcí, ve dvoukolovém řízení bylo vybráno deset nejmotivovanějších a nejpotřebnějších obcí ke spolupráci. Práce v nových lokalitách se rozeběhly v květnu 2010, od léta fungovala nová lokální partnerství a tematické pracovní skupiny.

V pilotních lokalitách byly až na výjimky dokončeny strategické plány lokálních partnerství. Vykazují značné rozdíly, některé jsou metodologicky i obsahově vynikající a v současné době jsou podle nich zaváděny desítky opatření do terénu,¹⁹ jiné jsou vřazeny do struktury zavedených plánovacích a řídicích procesů (nejčastěji komunitní plány²⁰) a zvyšují kvalitu a rozsah opatření na podporu začleňování sociálně vyloučených Romů v součinnosti s dalšími oblastmi, které v oblasti sociálních politik města a obce řeší. V některých obcích se přes veškeré úsilí nedaří motivovat vedení radnice ke spolupráci a odpovědnosti za sociální politiky v oblasti začleňování Romů a důsledkem jsou řešení připravená a realizovaná lokálním partnerstvím s minimálním zapojením obce,²¹ nebo konstruktivní kritika segregáčnických postupů vedení obce.²²

Agentura postupně získala respektovanou pozici i v rámci spolupráce s resorty a zapojuje se do procesů přípravy změn a úprav legislativních návrhů, do meziresortních pracovních skupin a reformních orgánů a reprezentuje oblast sociálního začleňování a potřeby sociálně vyloučených obyvatel. Připravuje i vlastní systémová řešení. V součinnosti se Sociologickým ústavem Akademie věd ČR, Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem práce a sociálních věcí připravila a začíná implementovat modely prostupného garantovaného bydlení, které mají potenciál systematicky podpořit vstup obyvatel sociálně vyloučených lokalit do standardního nájemního bydlení.

¹⁹ Zejména se jedná o města Cheb, Most, Šluknovsko, Broumov.

²⁰ Jedná se například o města Litvínov, Ústí nad Labem.

²¹ Např. Přerov, ve kterém dochází k implementaci desítek opatření s vysokou přidanou hodnotou pro cílovou skupinu.

²² Např. Holešov, kde došlo na začátku roku 2011 rozhodnutím Monitorovacího výboru Agentury dokonce k okamžitému ukončení spolupráce Agentury a města z důvodu vystěhování obyvatel z centra města na okraj do unimobuněk.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1. OSN

3.1.1. Výbor pro odstranění diskriminace žen

Dne 14. 10. 2010 se v Ženevě před Výborem pro odstranění diskriminace žen uskutečnila obhajoba čtvrté a páté periodické zprávy ČR o plnění Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen. Delegace pod vedením vrchního ředitele Sekce pro lidská práva Úřadu vlády, složená ze zástupců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí odpovídala na dotazy týkající se problematiky práv romských žen a dětí, obchodování s lidmi, násilí na ženách, účasti žen na veřejném životě, ale například i problematiky porodů mimo zdravotnická zařízení. Závěrečná zpráva Výboru obsahující 25 doporučení pro zlepšení situace práv žen v České republice byla vydána 22. října 2010.²³

3.1.2 Výbor pro lidská práva – oznámení týkající se ČR

V roce 2010 vydal Výbor OSN pro lidská práva 4 názory, které kritizovaly existenci restituční podmínky státního občanství (*Blücher, Drda, Zavřel, Gschwind*), a 3 oznámení odmítl jako nepřijatelná (*Jahelka a Jahelková, Bergauer a ostatní, Novotný*).

V roce 2010 byla vládě komunikována dvě nová oznámení, v nichž je namítána diskriminace v souvislosti s „restituční tečkou“ v podobě stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2005 publikovaného pod č. 477/2005 Sb. ke vztahu restituční a obecné právní úpravy.

3.1.3. Rada pro lidská práva a Všeobecný přezkum lidských práv

Česká republika se v roce 2010 jednání Rady pro lidská práva („Rada“) zúčastňovala se statutem nehlasujícího pozorovatele. Na okraji 13. řádného zasedání RLP (březen 2010) se uskutečnila schůzka ministra pro lidská práva a menšiny s Vysokou komisařkou pro lidská práva, na které ministr informoval o úsilí vlády ČR v boji s extremismem a diskriminací a zmínil konkrétní opatření na národní a mezinárodní úrovni přijímaná s cílem zlepšit situaci Romů v ČR. Náměstek ministra zahraničních věcí v plénu Rady vyzval k přísnému posuzování stavu lidských práv v zemích, které se ucházejí o členství v Radě, a to včetně míry jejich praktické spolupráce se zvláštními procedurami Rady. ČR se podílela na vyjednávání řady rezolucí ke stavu lidských práv v jednotlivých zemích (Barma/Myanmar, KLDŘ, Súdán, Konžská demokratická republika, Afghánistán, Guinea, Kyrgyzstán, Kambodža a Somálsko). Na 15. řádném zasedání Rady byla ČR součástí meziregionální skupiny, která se zasadila o zřízení mandátu zvláštního zpravodaje pro svobodu sdružování a shromažďování. Jedná se o první mandát v oblasti občanských a politických práv, který byl od dob vzniku Rady zřízen.

Česká republika se výrazně profiluje v mechanismu Všeobecného přezkumu lidských práv, založeného při Radě pro lidská práva. V roce 2010 proběhla tři kola tohoto přezkumu (7. – 9.). Česká republika zaslala předběžné písemné dotazy hodnoceným státům a v interaktivním dialogu pak vystoupila zhruba k dvou třetinám z nich. Mezi hlavní témata, jimiž se ČR v rámci Všeobecného přezkumu lidských práv zabývá, patří spolupráce s lidskoprávními mechanismy OSN, svoboda projevu, obránci lidských práv, boj proti mučení, násilí na ženách a dětech, odstraňování diskriminace a ochrana práv zranitelných skupin. ČR také na

²³ Informace o jednání je zveřejněna na webových stránkách Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů – viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rada-pro-rovne-prilezitosti/aktuality/informace-o-jednani-vyboru-pro-odstraneni-diskriminace-zen-cedaw-dne-14--rijna-2010-77113/>.

březnovém zasedání Rady pro lidská práva vystoupila s projevem indikujícím kroky, které byly učiněny k plnění doporučení, která byla adresována České republice v rámci Všeobecného přezkumu lidských práv v dubnu 2008.

3.1.4. Třetí výbor Valného shromáždění OSN

V rámci zasedání Třetího výboru Valného shromáždění OSN (4. října – 24. listopadu 2010) se Česká republika nad rámec svých každoročních aktivit výrazněji zapojila do vyjednávání rezolucí i do doprovodných aktivit výboru, a to mimo jiné i s ohledem na probíhající kampaň za zvolení do Rady OSN pro lidská práva (volby v květnu 2011). Česká republika se tak na podzimním zasedání ujala vyjednávání dvou rezolucí jménem EU. Jednalo se o rezoluci k porodní píštěli (obstetrická fistula), předkládanou Africkou skupinou, a o rezoluci k obchodování se ženami a dívkami, předkládanou Filipínami. Obě rezoluce byly přijaty konsensuálně a kosponzorovány EU²⁷.

Česká republika hlasovala pro přijetí řady rezolucí o lidských právech, z nichž kosponzorovala mj. rezoluci k právům dítěte či rezoluci k mučení a jinému krutému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. Dále podpořila rezoluce poukazující na porušování lidských práv v KLDR, Íránu a Barmě/Myanmaru. Podpořila rovněž rezoluce k moratoriu na trest smrti a proti náboženské diskriminaci. Hlasovala proti rezoluci k tzv. hanobení náboženství a rezoluci o aktivitách, jež měly vyplynout z Durbanské konference proti rasismu; důvodem byla zejm. ustanovení směřující v rozporu s mezinárodními standardy v oblasti lidských práv k omezení svobody vyjadřování a nerespektování kompromisu dosaženého během českého předsednictví EU v tzv. Závěrečném dokumentu Durbanské revizní konference v dubnu 2009.

Delegace České republiky dvakrát vystoupila v rámci interaktivních dialogů: s předsedou Podvýboru pro prevenci mučení a v diskusi se zvláštním zpravodajem k situaci lidských práv v Barmě/Myanmaru. Česká republika rovněž uspořádala dvě doprovodné akce k situaci v Barmě/Myanmaru - k situaci v zemi před volbami a k propuštění Aun Schan Su Ťij.

3.2. Rada Evropy

Dominantním tématem roce 2010 byla reforma Rady Evropy („RE“), kterou inicioval generální tajemník RE s cílem transformovat ji ve flexibilní a dynamickou organizaci, která bude lépe přizpůsobena potřebám občanů v Evropě. Dne 11.5.2010 se ve Štrasburku uskutečnilo 120. zasedání Výboru ministrů RE. Mezi hlavní body projednáváné agendy patřila reforma Evropského soudu pro lidská práva, aktivity RE po konfliktu v Gruzii, reforma RE, vztahy RE a EU a role RE v Bosně a Hercegovině. ČR ve Výboru ministrů podporovala řešení konfliktu v Gruzii, které by respektovalo nezávislost, svrchovanost a územní celistvost Gruzie, a zdůrazňovala potřebu zúčastněných stran dodržovat závazky vůči RE.

Dne 20. října 2010 se konala schůzka na vysoké úrovni, která přijala tzv. Štrasburskou deklaraci k situaci Romů. Deklarace odsuzuje diskriminaci a stigmatizaci Romů a vymezuje prioritní oblasti pro integraci Romů, na které by se měla evropská spolupráce zaměřit; zároveň zakládá Evropský vzdělávací program pro mediátory a právníky pracující s romskou menšinou a uvádí příklady iniciativ, které se v praxi osvědčily.

Dne 1. června 2010 vstoupil v platnost Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,²⁴ jehož cílem je zjednodušením procedur ulehčit stoupající zátěži

²⁴ Jménem České republiky byl Protokol podepsán ve Štrasburku dne 29. června 2005. S Protokolem vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky jej ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy, depozitáře Protokolu, dne 19. května 2006. Protokol vstoupil v platnost na základě svého článku 19 dne 1. června 2010 a tímto dnem vstoupil v platnost i pro Českou republiku.

Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Vstup v platnost byl umožněn ratifikací protokolu Ruskou federací, po dobu několika let posledního státu, jehož souhlas chyběl. Protokol č. 14 mj. prodlužuje mandát českého soudce ESLP o dva roky; volba nového českého soudce, ke které mělo dojít v roce 2010, se tak odkládá až na rok 2012.

3.2.1 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále v textu také „ESLP“ nebo „Soud“) vykazuje za rok 2010 celkem 606 stížností podaných proti České republice.²⁵ Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti celkem 61 nových stížností.²⁶

V roce 2010 Soud vydal celkem 9 rozsudků, v nichž dospěl k závěru, že alespoň v některých aspektech jemu předložených případů došlo k porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Česká republika byla odsouzena z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu článku 5 Úmluvy (*Crabtree*,²⁷ *Knebl*,²⁸ *Žirovnický*²⁹), práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy (*Adamíček*, *Antoni*, *Suda*, *Rodinná záložna*), práva na rodinný život ve smyslu článku 8 Úmluvy (*Macready*), na prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení (*Antoni*) a na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (*Otava*, *Rodinná záložna*).

Ve stejném období Soud dále vydal 1 rozsudek ke spravedlivému zadostiučinění (*Družstevní záložna PRIA*), 1 rozsudek o neporušení Úmluvy (*BENet Czech, spol. s r. o.*), prohlásil 15 stížností, k jejichž přijatelnosti a odůvodněnosti se vláda předtím vyjadřovala, za nepřijatelné, a ve 4 případech komunikované stížnosti vyškrtl, jednak pro jednostranné prohlášení vlády o porušení Úmluvy a zaplacení adekvátní náhrady (2 případy), jednak z toho důvodu, že stěžovatelé na jejich projednání netrvali (2 případy).

Níže uvádíme dva rozsudky, jejichž výkon si vyžádá přijetí obecných opatření k nápravě.

3.2.1.1. Richard Adamíček proti České republice

V rozsudku ze dne 12. října 2010 ve věci č. 35836/05 senát páté sekce Soud většinou šesti hlasů proti jednomu konstatoval porušení práva stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy a stěžovateli přiznal náhradu nákladů řízení.

Ke skutkovým okolnostem případu: odvolací soud neakceptoval návrh stěžovatele na vyslovení přípustnosti dovolání z důvodu, že jeho rozhodnutí má po právní stránce zásadní význam. Stěžovatel poté využil možnosti obrátit se na Nejvyšší soud; dovolání by bylo přípustné, pokud by tento soud sám shledal, že rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam³⁰. Nejvyšší soud však dovolání s odkazem na svoji judikaturu odmítl, neboť stěžovatel vymezil otázku, v jejímž světle mělo mít rozhodnutí odvolacího soudu

²⁵ Konkrétně jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací ESLP (samosoudci, tříčlennému výboru nebo sedmičlennému senátu) k rozhodnutí. Údaje o celkových počtech napadlých stížností – tedy včetně těch, kterou jsou nakonec vyřízeny pouze tzv. administrativním způsobem kanceláří ESLP, například z toho důvodu, že stěžovatelé neodstranili vady svého původního podání, a jejich stížnost tudíž nelze projednat – již ESLP od roku 2007 ve svých statistikách neuvádí. Uvedený údaj je zatím předběžný, může být dodatečně upřesněn (statistiky ESLP jsou k dispozici na jeho internetových stránkách www.echr.coe.int v sekci Reports/Rapports).

²⁶ Počty stížností zasílaných ESLP žalovaným vládám k vyjádření představuje řádově pouze několik procent z celkového počtu podaných stížností, zbytek ESLP zamítá jako nepřijatelné již na podkladě informací a dokumentů poskytnutých stěžovateli.

²⁷ Viz také kapitola II. 3.2.1.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ § 239 odst. 2 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. prosince 2000; tomuto ustanovení nyní odpovídá § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu.

zásadní význam, odlišně od návrhu na připuštění dovolání, které předtím odvolací soud neakceptoval. Stěžovatel se obrátil na Ústavní soud, který nicméně podanou ústavní stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněnou (v části směřující proti rozhodnutí Nejvyššího soudu) a jako opožděnou (v části směřující proti rozhodnutí odvolacího soudu).

Rozsudek Soudu v této věci navazuje na početná předchozí rozhodnutí proti České republice, v nichž se Soud zabýval problematickým posuzováním přípustnosti ústavních stížností ve vztahu k dovolání jakožto mimořádnému oprávněnému prostředku v občanském soudním řízení. Soud již v celé řadě rozsudků konstatoval, že postup Ústavního soudu byl příliš formalistický a zasáhl nepřipustným způsobem do práva stěžovatelů na přístup k soudu zaručený v článku 6 odst. 1 Úmluvy. V reakci na to plénum Ústavního soudu nejprve vydalo své sdělení č. 32/2003 Sb., později byl přímo novelizován zákon o Ústavním soudu³¹.

Soud v rozsudku *Adamíček* připustil, že požadavek Nejvyššího soudu na identickou formulaci otázky, pro niž má mít rozhodnutí odvolacího soudu zásadní právní význam, je slučitelný se specifickou rolí Nejvyššího soudu. Problém ale spatřuje v důsledcích, které z rozhodnutí dovolacího soudu v dané věci vyvodil Ústavní soud, konkrétně tedy v tom, že považoval podané dovolání za ex lege nepřipustné (pro nedodržení podmínky zakotvené v judikatuře Nejvyššího soudu), i když odvolací soud rozhodoval „v režimu“ ustanovení § 239 odst. 2 občanského soudního řádu. Takový postup podle Soudu představuje nepřiměřenou zátěž pro stěžovatele z důvodu nedostatku právní jistoty.

Soud uzavřel, že nová právní úprava, tak jak ji aplikuje Ústavní soud, se v dané oblasti zdá být stále dosti složitá a pro stěžovatele těžko srozumitelná, byť by byli zastoupeni advokáty. V daném případě výklad procesních požadavků na ústavní stížnost provedený Ústavním soudem zabránil stěžovateli v tom, aby jeho ústavní stížnost byla meritorně přezkoumána, čímž bylo porušeno jeho právo na účinnou soudní ochranu, resp. právo na přístup k soudu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy.

3.2.1.2. Radan Knebl proti České republice

V rozsudku ze dne 28. října 2010 ve věci č. 20157/05 senát páté sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru, že bylo porušeno právo stěžovatele na svobodu a osobní bezpečnost zaručené článkem 5 odst. 4 Úmluvy, a přiznal mu náhradu utrpěné nemajetkové újmy.

K okolnostem případu: v říjnu 2003 byl stěžovatel na základě početných důkazů v souvislosti s trestním stíháním vedeným proti němu pro podezření ze spáchání trestného činu podvodu vzat do vazby.³² Jednalo se o rozsáhlou majetkovou trestnou činnost a délka trvání trestního řízení byla poznamenána značnou složitostí případu, spočívající mj. v nutnosti obstarání množství listinných důkazů, a to i prostřednictvím mezinárodní právní pomoci a vyslechnutí mnoha svědků i spoluobviněných. Na počátku roku 2004 rozhodl státní zástupce o ponechání stěžovatele ve vazbě.³³ V průběhu let 2004 a 2005 soudy opakovaně rozhodly o prodloužení vazby a zamítly několik stěžovatelových stížností proti těmto rozhodnutím a žádostí o propuštění na svobodu. V květnu 2006 byl stěžovatel Krajským soudem v Ostravě uznán vinným z trestného činu podvodu a odsouzen k pěti letům odnětí svobody. Stěžovatelovy opravné prostředky v záležitosti rozhodování o vazbě, včetně ústavní stížnosti, nebyly úspěšné.

Stěžovatel poukazoval na porušení článku 5 odst. 3 a 4 Úmluvy, tedy svého práva na svobodu a osobní bezpečnost. Soud stížnosti vyhověl na poli článku 5 odst. 4 Úmluvy, a sice v tom rozsahu, že při vnitrostátním rozhodování o jeho stížnosti proti prodloužení vazby a o žádosti

³¹ Zákonem č. 83/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. dubna 2004.

³² Ve smyslu § 67 písm. a), b) a c) trestního řádu.

³³ Z důvodů dle § 67 písm. a) a c) trestního řádu.

o propuštění nebyla stěžovateli po dobu jednoho a půl roku poskytnuta příležitost se k vazebním důvodům vyjádřit ústně před soudem. Soud připomněl, že ustanovení článku 5 odst. 4 Úmluvy se vztahuje na všechna řízení týkající se posouzení zákonnosti vazby, tedy nejen na řízení o žádostech o propuštění z vazby, ale i na řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím o ponechání ve vazbě. Článek 5 odst. 4 Úmluvy navíc pro všechna taková řízení předpokládá možnost být před soudem slyšen v řízení, které splňuje požadavky kontradiktornosti. Ustanovení § 242 odst. 2 trestního řádu, ve znění platném do 17. června 2005, vylučovalo z účasti na neveřejném zasedání soudu jakékoli jiné osoby mimo členy senátu a zapisovatele. Ač toto ustanovení Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. března 2005 pro rozpor s článkem 5 odst. 4 Úmluvy zrušil, právo na osobní účast při ústním jednání soudu rozhodujícího o zákonnosti vazby podle Soudu nebylo českým právním řádem zaručeno dostatečně jednoznačně.

Současně však byla stížnost opírající se o jinou záruku obsaženou v článku 5 odst. 4 Úmluvy, totiž o požadavek urychleného rozhodnutí o stížnosti proti prodloužení vazby nebo o žádosti o propuštění z vazby, odmítnuta s poukazem na nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Podle ESLP totiž požadavek odpovídající délky řízení vyplývá podobně jako z článku 6 – zaručujícího právo na spravedlivé řízení – i z článku 5 odst. 4 Úmluvy (který je však přísnější a hovoří o urychleném rozhodování), a proto se stěžovatel mohl a měl nápravy domáhat cestou žádosti a případně též žaloby na přiznání přiměřeného zadostiučinění podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb.

3.2.2. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)

Ve dnech 7. až 16. září 2010 uskutečnil svoji čtvrtou pravidelnou návštěvu v ČR Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dále jen „CPT“).³⁴ CPT doposud navštívil Českou republiku třikrát v rámci svých řádných návštěv (v roce 1997, 2002 a 2006), které probíhají ve čtyřletých intervalech a dvakrát v rámci svých mimořádných návštěv (v roce 2008 a 2009).³⁵

Mezi zařízeními, o jejichž návštěvě delegace CPT informovala, byly věznice v Hradci Králové, v Pardubicích, v Ruzyni, ve Všehrdech a v Teplicích; psychiatrická léčebna v Horních Beřkovicích; policejní stanice v Hradci Králové, v Chomutově, v Ústí nad Labem, v Rychnově nad Kněžnou, v Praze v Kongresové ulici; policejní stanice a ubytovací centrum pro uprchlíky v Praze na letišti Ruzyně a Výchovný ústav pro děti a mládež v Děčíně. Předběžná zjištění ze své návštěvy zaslal CPT vládě ČR v říjnu 2010. Zpráva z návštěvy CPT za rok 2010 by měla být ČR zaslána na jaře 2011.³⁶

³⁴ Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání je mezinárodním orgánem ochrany lidských práv, který prostřednictvím svých návštěv zjišťuje, jak je zacházeno s osobami zbavenými/omezenými svobody. Jedná se o mezinárodní preventivní mechanismus, který funguje v rámci Rady Evropy a který byl zřízen na základě Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která byla publikována ve Sbírce zákonů jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 9/1996 Sb. a pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1996.

³⁵ Během své mimořádné návštěvy v roce 2008 a 2009 se CPT zabýval zejména problematikou provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů a dále právem členů delegace CPT nahlížet během návštěv zařízení do zdravotnické dokumentace pacientů i bez jejich souhlasu.

³⁶ Po každé návštěvě vypracovává CPT oficiální zprávu, ve které jsou uvedena jeho nejzávažnější zjištění, a také doporučení k nápravě. Vláda ČR má povinnost ke zprávě CPT vypracovat své vyjádření, a to v časovém rozmezí, které určí CPT.

3.2.3. Komisař pro lidská práva

Ve dnech 17. – 19. listopadu 2010 vykonal komisař RE pro lidská práva Thomas Hammarberg návštěvu ČR, při které se soustředil především na ochranu lidských práv Romů a na boj proti rasismu, xenofobii a extremismu. Během návštěvy se setkal jak s představiteli vlády (ministři vnitra a zahraničních věcí, zástupci dalších resortů), tak i se zástupci nevládních organizací a se zástupkyní veřejného ochránce práv. V tiskovém prohlášení z návštěvy formuloval doporučení týkající se zejména romských dětí ve zvláštních školách a odškodnění za sterilizace provedené bez informovaného souhlasu. Oficiální zpráva³⁷ z návštěvy komisaře v ČR byla zveřejněna v březnu 2011. Komisař v ní uvedl, že hlavními překážkami romské inkluze jsou v České republice hluboko zakořeněný anticiganismus a pokračující segregace ve vzdělávání a bydlení. Podle komisaře by se inkluze Romů měla stát pro ČR politickou prioritou.

3.2.4. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva

Poté, co vypršel mandát českému členovi Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) Cyrilu Svobodovi a jeho náhradnici Elišce Wagnerové, jmenovala vláda v prosinci 2010³⁸ Veroniku Bílkovou, odbornou asistentku právnické fakulty UK, jako novou členku, a Kateřinu Šimáčkovou, soudkyni Nejvyššího správního soudu, jako její náhradnici. Benátská komise je nezávislým poradním orgánem Rady Evropy v ústavních otázkách, který je členským zemím této organizace nápomocen při tvorbě či změně legislativy.

3.3. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

Z rozsudků ESLP vydaných v roce 2010, o nichž je referováno v oddílu I.3.2.1., si výkon v rovině obecných (preventivních) opatření k nápravě vyžadují rozsudky týkající se práva na svobodu a osobní bezpečnost, pokud jde o slyšení obviněných při rozhodování ve věcech vazby. Tuto problematiku by měla řešit připravovaná novela trestního řádu. Další reflexi bude třeba věnovat otázkám souběhu mimořádných opravných prostředků, jejichž přípustnost závisí na posouzení orgánu, který o nich rozhoduje, s ústavní stížností. V ostatních případech se jedná o problémy přechodné povahy nebo již v zásadě vyřešené v souvislosti s dřívějšími případy nebo nezávisle na nich.

Předmětem pozornosti však i nadále jsou rozsudky týkající se odebírání nezletilých dětí z péče rodičů (*Wallová a Walla, Havelka a ostatní*), k nimž vláda přijala specifický akční plán³⁹. Zájem poutá i rozsudek týkající se diskriminace romských dětí ve vzdělávání (*D. H. a ostatní*)⁴⁰. Výbor ministrů Rady Evropy, který dohlíží nad výkonem rozsudků ESLP, se znepokojením zachycoval zprávy o pozastavení provádění Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání. Na 1100. zasedání dne 1. prosince 2010 mu však bylo tlumočeno uklidňující ujištění ministra školství, mládeže a tělovýchovy o jeho odhodlání národní akční plán naplnit. Sluší se dodat, že Výbor ministrů tuto posledně zmíněnou kauzu jako jediný z českých případů zařadil do režimu posíleného dohledu, zavedeného v rámci reformy systému dohledu s účinností od roku 2011.

Nezdá se, že by výkon jiných rozsudků ESLP narážel na zásadní obtíže. Naopak, řada aktuálně projednávaných nebo nedávno schválených novel právních předpisů zahrnuje mimo

³⁷ Zpráva je dostupná na: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1754217>.

³⁸ Usnesení vlády ze dne 7. prosince 2010 č. 887

³⁹ Usnesení vlády ze dne 7. prosince 2010 č. 882 k Obecným opatřením k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva - prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů.

⁴⁰ K jeho výkonu vláda přijala Národní akční plán inkluzivního vzdělávání (usnesení vlády ze dne 15. března 2010 č. 206.

jiné ustanovení, jimiž jsou rozsudky ESLP implementovány. Příkladem budiž zákon č. 427/2010 Sb., kterým byl v návaznosti na rozsudek *Rashed proti České republice* ze dne 27. listopadu 2008 novelizován zákon o pobytu cizinců na území České republiky a zákon o azylu. Přijetím tohoto zákona byly posíleny procesní záruky účastníků řízení v řízení o propuštění cizince ze zajištění za účelem správního vyhoštění a řízení o povolení vstupu žadatele o azyl na území České republiky a právní úprava těchto řízení tak byla uvedena do souladu s článkem 5 odst. 4 Úmluvy.

Naproti tomu skutečností zůstává, že názory Výboru OSN pro lidská práva týkající se restituční podmínky státního občanství implementovány nejsou⁴¹. *Tento negativní postoj k implementaci nebyl dosud přehodnocen a s ohledem na to, že názory Výboru nejsou závazná soudní rozhodnutí, se lze domnívat, že ani neexistuje právní závazek tento postoj přehodnotit.*

3.4. EU

3.4.1. Návrh směrnice Rady zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání

I v roce 2010 pokračovalo v Radě EU⁴² projednávání návrhu směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich náboženství nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci.⁴³ Návrh je v Radě EU projednáván již od července 2008. V době francouzského předsednictví (2. polovina roku 2008) jej většina států přivítala s tím, že doplní již existující právní rámec ochrany před diskriminací.⁴⁴

Španělské předsednictví se v první polovině roku 2010 pokusilo lépe definovat rozsah směrnice, tak, aby bylo jasné rozdělení kompetencí mezi členské státy a EU, pracovalo na ustanoveních o zdravotním postižení s cílem rozlišit obecný požadavek „přístupnosti“⁴⁵ a „přiměřených úprav“,⁴⁶ zabývalo se odůvodněnými rozdíly v zacházení na základě věku a zdravotního postižení (zejména v oblasti finančních služeb) a navrhlo stanovení různých dlouhých termínů pro implementaci (např. lhůta 20 let pro zajištění přístupnosti všech existujících budov, zařízení a infrastruktury). Za otázky mimořádného významu označilo rozdělení kompetencí, rozsah směrnice a otázku subsidiarity, termíny implementace jednotlivých ustanovení návrhu a obecně o otázku právní jistoty. Konstatovalo, že je třeba i nadále pracovat na ustanoveních o zdravotním postižení, kde je potřeba jasně definovat konkrétní závazky pro členské státy, finanční a praktické dopady na malé a střední podnikání a na živnostníky a ozřejmit vztah mezi návrhem směrnice a již přijatými směnicemi týkajícími se přístupnosti např. v dopravě.

Belgické předsednictví zaměřilo své úsilí ve druhé polovině roku na otázky poskytování finančních služeb, zejména na přiměřené rozdíly v zacházení z důvodu věku a zdravotního postižení v bankovním sektoru a v pojišťovnictví, kde se pokusilo stanovit požadavky transparentnosti pro poskytovatele služeb, kteří uplatňují přípustné rozdíly v zacházení. Dále se pokusilo vyjasnit, že zákaz diskriminace při poskytování zboží a služeb, včetně bydlení, se vztahuje pouze na zboží a služby nabízené veřejnosti mimo sféru soukromého a rodinného života a že není zapotřebí rozlišovat mezi soukromým bydlením a veřejným/sociálním bydlením, neboť na obojí se zákaz diskriminace vztahuje. Předsednictví objasnilo, že sociální bydlení tvoří součást sociální ochrany. Projednávání návrhu směrnice nicméně uzavřelo na konci roku 2010 s obdobnými závěry jako předsednictví španělské.

⁴¹ Viz usnesení vlády ze dne 22. května 2002 č. 527 a ze dne 23. června 2003 č. 620.

⁴² Pracovní skupina pro sociální otázky (Social questions working party).

⁴³ Dokument Rady č. 11531/08.

⁴⁴ Zejména směrnice 2000/43/ES, 2000/78/ES a 2004/113/ES.

⁴⁵ V angl. „accessibility“.

⁴⁶ V angl. „reasonable accommodation“

Pozice České republiky k návrhu směrnice se ani v roce 2010 nezměnila. Česká republika nadále návrh směrnice nepodporuje, ochranu před diskriminací považuje za úkol, který by měl být svěřen národním vládám.

3.4.2. Činnost Agentury EU pro základní práva

Agentura Evropské unie pro základní práva (Fundamental Rights Agency, dále jen „FRA“) publikovala v roce 2010 více než 20 zpráv z různých oblastí lidských práv. V rámci dlouhodobého výzkumu EU MIDIS byly vydány zprávy o povědomí o právech („*Rights Awareness*“) a o kontrolní činnosti policie ve vztahu k minoritám („*Police stops and minorities*“). První z těchto zpráv ukazuje, že povědomí respondentů o možnostech ochrany před diskriminací je nízké. Druhá ze zmiňovaných zpráv odhaluje, že příslušníci etnických menšin, kteří mají pocit, že byli kontrolováni policií na základě svého etnického původu, mají nižší důvěru v policii. Tématu policejních kontrol se věnuje průvodce s názvem „Porozumění a předcházení diskriminačnímu etnickému profilování“ („*Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling*“). Zkušenosti s diskriminací mapuje zpráva zabývající se muslimskou mládeží („*Experience of Discrimination, Social Marginalisation and Violence among Muslim and non-Muslim Youth*“). Další oblastí, ve které byl rozsah diskriminace zkoumán, je oblast sportu („*Racism, ethnic discrimination and the exclusion of migrants and minorities in sport: the situation in the European Union*“). Tato zpráva, představená na kongresu fair play v Praze, poukazuje na přetrvávající problém rasismu a etnické diskriminace ve sportu, avšak zároveň přiznává, že chybí data, která by výskyt rasistických incidentů prokázala. V řídicích orgánech sportovních organizací jsou nedostatečně zastoupeny ženy, stejně jako etnické menšiny. Ve dvou zprávách se FRA zabývala otázkami azylu. První z nich mapuje azylová řízení ve státech EU („*The asylum-seeker perspective: access to effective remedies and the duty to inform applicants*“), druhá se zabývá situací nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu („*Separated, asylum-seeking children in the European Union Member States – comparative report*“) a zdůrazňuje nutnost přijetí efektivních opatření na ochranu jejich práv. FRA v neposlední řadě navrhla sadu indikátorů pro posuzování ochrany práv dítěte („*Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*“).⁴⁷

3.4.3 Pracovní skupina COHOM

V roce 2010 se Česká republika aktivně podílela na formulaci lidskoprávní politiky EU v pracovní skupině EU pro lidská práva (COHOM).⁴⁸ Mezi prioritní témata projednávaná v této pracovní skupině v roce 2010 patřily otázky spojené se svobodou náboženství a víry, právy sexuálních menšin, podporou demokracie, dále lidská práva v Íránu, racionalizace místních lidskoprávních strategií, rasismus či příprava revize Rady OSN pro lidská práva. Proběhlo vyhodnocení lidskoprávního dialogu s Čínou, podobný proces byl zahájen i u dialogu s Ruskem. COHOM dokončil práce na pozici k přístupu EU k Úmluvě OSN o právech postižených osob. Prioritními tématy České republiky v rámci COHOM zůstávají obránci lidských práv s důrazem na iniciativu „Shelter Cities“, EU volební pozorovatelské mise s důrazem na implementaci jejich doporučení a podpora demokracie.

⁴⁷ Veškeré zprávy FRA lze nalézt na internetových stránkách www.fra.europa.eu.

⁴⁸ COHOM připravuje mimo jiné pozice EU pro zasedání Rady OSN pro lidská práva, 3. výboru Valného shromáždění OSN, dialogy o lidských právech se zeměmi mimo EU, výroční zprávu EU o lidských právech a implementaci pokynů (guidelines) EU proti mučení, proti trestu smrti, k právům dítěte a dětem v ozbrojených konfliktech, k obráncům lidských práv, k násilí na ženách a k lidskoprávním dialogům.

3.4.5. Volební pozorovatelské mise EU⁴⁹

Česká republika se na volebních pozorovatelských misích podílí od svého vstupu do Evropské unie v roce 2004.⁵⁰ Pozorovatelské mise EU nepřímou posilují demokratické instituce a přispívají k budování důvěry občanů ve volební mechanismy tím, že dohlížejí na dodržování principů svobodných a demokratických voleb v zemích, které se nacházejí ve fázi politické transformace a/nebo v nichž hrozí nebezpečí zmanipulování voleb. Mise je zásadně vysílána pouze na základě pozvání země, ve které se mají volby uskutečnit. Po volbách vydává vedení mise doporučení pro budoucí zlepšení volebního procesu. Implementace těchto doporučení tvoří možný rámec následné politické a technické spolupráce EU s danou zemí. Česká republika spolupracuje s Evropskou komisí na zlepšení fungování misí s důrazem na využití závěrečných doporučení. V roce 2010 se pozorovatelé nominovaní za Českou republiku a následně vybraní Evropskou komisí účastnili misí do Toga, Súdánu, Burundi, Etiopie, Guineje, Tanzanie a Pobřeží Slonoviny.

3.5. Podpora lidských práv a demokracie ve světě – transformační politika

Transformační politika je přístupem uplatňovaným zahraniční politikou ČR, který propojuje její jednotlivé nástroje potenciálně schopné ovlivnit stav lidských práv a demokracie ve světě.

V červenci 2010 přijalo Ministerstvo zahraničních věcí novou koncepci transformační politiky ČR, která nahrazuje a rozšiřuje koncepci transformační spolupráce z roku 2005. Nová koncepce definuje úkol a roli transformační politiky v kontextu české zahraniční politiky, prezentuje základní cíle a nástroje, kterými ministerstvo disponuje. Základem revidované koncepce je pojetí, že v praxi nemá smyslu oddělovat od sebe problematiku lidských práv a demokracie. Oproti předcházející koncepci transformační spolupráce, která se soustředila na bilaterální aktivity ČR, postihuje rovněž vystupování České republiky na mezinárodní úrovni, včetně současných debat v rámci Evropské unie na témata lidská práva a demokracie.

Program transformační spolupráce TRANSITION se i v roce 2010 zaměřil na země přednostního zájmu zahraniční politiky České republiky, kde zároveň existuje určitý předpoklad přenositelnosti české zkušenosti a tradice vzájemných kontaktů (Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Irák, Kosovo, Kuba, Moldavsko, Barma/Myanmar, Srbsko a Ukrajina). Celkem bylo v rámci Programu transformační spolupráce financováno 45 projektů českých nevládních organizací a institucí realizovaných ve spolupráci s jejich partnery v cílových zemích, jakož i samostatných aktivit Ministerstva zahraničních věcí uskutečněných převážně prostřednictvím zastupitelských úřadů. Kromě prioritních zemí se některé jednorázové aktivity týkaly i dalších zemí regionu Afriky, Asie a Blízkého východu. Řada projektů, na kterých se podílejí české subjekty, jsou vícestranné či mezinárodní. Program transformační spolupráce klade důraz na koordinaci s ostatními vládními i nevládními poskytovateli podpory a reflektuje také trendy politiky EU vůči dotčeným zemím. Celkově bylo na projekty, stipendia a aktivity transformační spolupráce v roce 2010 vynaloženo cca 43 mil. Kč.

⁴⁹ Evropská unie vysílá volební pozorovatelské mise (Election Observation Missions – EOM) pravidelně od roku 1992. Historicky první mise pozorovala parlamentní volby v Namibii. V současnosti je vysíláno přibližně 10 pozorovatelských misí ročně.

⁵⁰ Pozorovatelé z České republiky se poprvé účastnili mise do Mosambiku v prosinci 2004.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA

1.1. Vlastnictví bytů a nájemné za nájem bytu

Před Evropským soudem pro lidská práva nadále probíhá řízení ve věci stížností vlastníků domů a bytů.⁵¹ V červenci 2010 si Soud vyžádal od stěžovatelů doplňující informace k jejich případům, týkající se kupříkladu počtu bytů v jejich domech, výše nájemného z těchto bytů v uplynulých letech, dále informace o jimi vedených soudních sporech apod. Obecně platí stanovisko Ústavního soudu, že pronajímatelé se mohou prostřednictvím ESLP domáhat zvýšení nájemného pouze za období od podání žaloby do 31.3.2006, než nabyl účinnosti zákon o jednostranném zvyšování nájemného⁵² a jejich nároky tudíž mohly být uspokojeny tímto způsobem. Pronajímatelé se rovněž mohou domáhat náhrady na státu za omezení jejich vlastnického práva v důsledku nečinnosti státu při řešení otázky deregulace nájemného za nájem bytu.

Ke dni 31.12. 2010 skončila ve vymezených obcích možnost jednostranně zvýšit nájemné za nájem bytu. V těchto obcích nyní platí pro pronajímatele bytů možnost úpravy nájemného pouze dohodou s nájemcem podle § 696 občanského zákoníku. V Praze, krajských městech (s výjimkou Ústí nad Labem a Ostravy) a v městech Středočeského kraje s počtem obyvatel 10 tisíc a více probíhá nadále jednostranné zvyšování nájemného bytů podle shora uvedeného zákona až do 31.12. 2012. Do budoucna změnu právní úpravy nájemného za nájem bytu a vztahů mezi pronajímatelem bytu a nájemcem přináší dílčí novela občanského zákoníku.⁵³ Podle ní, pokud se nájemce a pronajímatel nedohodnou na výši nájemného, mohou se obrátit na soud, který určí nájemné v daném místě a čase v obvyklé výši. Tato úprava odpovídá i judikatuře Ústavního soudu. Podobná úprava je navrhována i v návrhu nového občanského zákoníku.

1.2. Svoboda pohybu

V roce 2010 byl přijat zákon regulující možnosti odebrání cestovních dokladů.⁵⁴ Uvedená novela byla ovlivněna zejména judikaturou Ústavního soudu⁵⁵. Původní úprava v zákoně o cestovních dokladech⁵⁶ ukládala příslušnému správnímu orgánu na žádost orgánu činného v trestním řízení odebrat cestovní doklad či odeprít jeho vydání občanovi, který byl stíhán pro spáchání úmyslného trestného činu. Ústavní soud shledal tuto úpravu protiústavní ze dvou důvodů. Zákon o cestovních dokladech neumožňoval příslušnému správnímu orgánu žádnou možnost úvahy, zda odnětí cestovního dokladu nebo odeprání jeho vydání je z hlediska

⁵¹ Stanovisko vlády k přijatelnosti a odůvodněnosti čtyř vybraných pilotních stížností vlastníků domů a bytů k Evropskému soudu pro lidská práva bylo Soudem odesláno dne 31. prosince 2007. V roce 2008 byla jedna ze stížností (stížnost č. 11163/06 – Vladislav Hlaváček a Václav Hlaváček proti České republice) rozhodnutím ze dne 25. března 2008 vyškrtuta ze seznamu projednávaných případů, neboť stěžovatelé na jejím dalším projednávání netrvali. Projednávání stížnosti č. 11179/06 – Oskar Morawetz proti České republice bylo přerušeno vzhledem k úmrtí stěžovatele.

⁵² Zákon č. 107/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Zákon č. 132/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. .

⁵⁴ Zákon č. 197/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, jenž nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2011.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/07 publikovaný pod č. 355/2008 Sb. a Pl. ÚS 18/07 publikovaný pod č. 384/2009 Sb.

⁵⁶ § 23 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ústavních podmínek zásahu do svobody pohybu v daném případě opravdu v demokratické společnosti nezbytné a nevyhnutelné pro ochranu veřejných zájmů či práv a svobod druhých.⁵⁷ V důsledku toho ovšem rozhodnutí správního orgánu nebylo nijak reálně přezkoumatelné soudem, neboť zde nedocházelo k žádnému správnímu uvážení a soud by tudíž neměl co zkoumat. Původní žádost orgánu činného v trestním řízení v trestním ani správním soudnictví přezkoumatelná nebyla. Občanovi byla tedy upřena i ústavní procesní ochrana jeho práv, neboť se nemohl obrátit na žádný orgán, který by odebrání či odmítnutí vydání cestovního pasu prozkoumal, zda bylo z ústavních hledisek důvodné a přiměřené.⁵⁸

Nová úprava zavádí přímo v trestním řádu nový institut odebírání cestovního dokladu při nahrazování vazby jinými prostředky (záruka, dohled, slib či peněžitá záruka). O odejmutí rozhoduje stejný orgán jako o vazbě či záruce, tj. soud či soudce. Obviněný může kdykoliv požádat o zrušení tohoto opatření. Soud může navíc uložit zákaz vycestování do zahraničí obviněnému ze závažnějších trestných činů, pokud je o nezbytné pro dosažení účelu trestního řízení. Obviněný může proti rozhodnutí podat stížnost a rovněž kdykoliv žádat o jeho zrušení. Navíc soud opatření zruší vždy v případě, kdy již není nezbytné. Oprávněnost a důvodnost opatření jako zásahu do svobody pohybu jsou tak plně soudně řešeny přímo v trestním řízení a ochrana hmotných i procesních práv je tak zaručena. Příslušný správní orgán bude následně pouze realizovat rozhodnutí soudu.

1.3. Právo na soukromí a ochrana osobních údajů

Jedním ze základních prvků práva na respektování soukromí člověka je právo na ochranu a nedotknutelnost jeho obydlí. Domovní prohlídka je podle Listiny základních práv a svobod možná jen pro účely trestního řízení a na příkaz soudce.⁵⁹ Ústavní soud⁶⁰ v roce 2010 řešil otázku prohlídek jiných prostor, které neslouží k bydlení či k těmto prostorům náleží (např. sklady, prodejny, kanceláře apod.).⁶¹ V souladu s pojetím obydlí a soukromý život v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva Ústavní soud odmítl dosavadní užší výklad pojmu „obydlí“,⁶² a „soukromí“.⁶³ Tento výklad vychází z přesvědčení, že v dnešní době soukromý život a pracovní a zájmové aktivity spolu natolik úzce souvisejí, že nelze jasně prostorově oddělit soukromí v místech pro bydlení a v místech, kde se uskutečňuje pracovní, podnikatelská či zájmová činnost. Soukromý život tedy může v určité míře probíhat kromě prostor sloužících k bydlení a prostor k nim náležejících i v jiných prostorách určených pro pracovní, podnikatelskou či zájmovou činnost a orgány veřejné moci musí i tento soukromý život respektovat a zaručit mu patřičnou ochranu nezávislým a nestranným orgánem. Proto Ústavní soud zrušil ta ustanovení trestního řádu, která umožňovala prohlídku jiných prostor než těch, které slouží k bydlení, pouze z příkazu státního zástupce nebo policejního orgánu. K prohlídce těchto prostor bude vždy potřeba příkaz soudce jako nezávislého a nestranného orgánu stejně jako je tomu v případě domovní prohlídky. Ústavní soud tak v tomto směru poskytl stejnou ochranu jiným prostorům a pozemkům jako prostorům určeným k bydlení.

⁵⁷ Čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 a 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁵⁸ Úprava byla proto v rozporu i s čl. 36 odst. 2 Listiny.

⁵⁹ Čl. 12 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁰ Nález ze dne 8.6.2010, vyhlášen pod č. 219/2010 Sb.

⁶¹ Viz definice obydlí v § 82 odst. 1 trestního řádu.

⁶² Srov. např. Šámal, P. a kol. Trestní řád. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 675–676 a odlišně Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 693.

⁶³ Viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Klass a další proti Německu* ze dne 6.9.1978, stížnost č. 5029/71, A28, *Niemietz proti Německu* ze dne 16.12.1992, stížnost č. 13710/88, A251-B, *Société Colas a další proti Francii* ze dne 16.4.2002, stížnost č. 37971/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-III, *Cremieux proti Francii* ze dne 25.2.1993, stížnost č. 11471/85, A256-B nebo *Miaillhe proti Francii* ze dne 25.2.1993, stížnost č. 12661/87, A256-C.

1.3.1. Sledovací systémy⁶⁴

Případy sledování zaměstnanců zaměstnavateli na pracovišti spočívající v otevřeném nebo skrytém sledování, odposlechu nebo záznamu jejich telefonických hovorů, kontrole elektronické pošty nebo kontrole listovních zásilek adresovaných zaměstnanci jsou v rozporu se zákoníkem práce, pokud nejsou zdůvodněna zvláštní povahou činnosti zaměstnavatele.⁶⁵ Bohužel současný zákon o inspekci práce⁶⁶ neobsahuje skutkovou podstatu deliktu spočívající v porušení těchto pravidel. Pokud tedy zaměstnavatel poruší ustanovení zákoníku práce tím, že vystaví zaměstnance na pracovišti sledování, příslušný inspektorát práce mu za takového jednání nemůže efektivně postihnout a porušení zákona může pouze konstatovat. *Současná situace tak bohužel znamená sníženou možnost ochrany práva na soukromí na pracovišti. Zaměstnanci se pro ochranu svého práva na soukromí musí obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů či zvolit cestu soukromoprávní žaloby. Inspektoráty práce v jednotlivých regionech ovšem mohou situaci řešit rychleji a efektivněji.* Na základě podnětu Rady vlády pro lidská práva vláda svým usnesením⁶⁷ uložila ministrovi práce a sociálních věcí, aby do nejbližšího programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce začlenil kontrolu dodržování ochrany soukromí zaměstnanců na pracovišti před neoprávněnými zásahy.⁶⁸ Po vyhodnocení kontrol pak ministr posoudí, zda jsou zásahy do ochrany soukromí postižitelné a zda je nutno měnit případně právní úpravu a zavést novou skutkovou podstatu přestupku.

Využívání kamerových a jiných sledovacích a dohlížecích systémů státními orgány i soukromými osobami v posledních letech prudce stoupá. Úřad pro ochranu osobních údajů se snaží provoz kamerových a dalších dohlížecích systému pravidelně kontrolovat. Každoročně jsou do kontrolního plánu zařazováni správci osobních údajů, kteří zpracovávají osobní údaje prostřednictvím kamerových systémů. Úřad se rovněž snaží šířit osvětu o povinnostech spojených s provozem těchto systémů, zejména prostřednictvím svých stanovisek navazujících na aplikační praxi v jednotlivých oblastech, v nichž jsou kamerové systémy a další zmíněné prostředky používány. Ministr a později zmocněnec pro lidská práva ve spolupráci s Úřadem pro ochranu osobních údajů během roku 2010 připravoval návrh novely zákona o ochraně osobních údajů, která by provoz těchto systémů lépe a detailněji upravila, především v soukromé sféře. Vzájemné konzultace a práce spolu s kontrolní a analytickou činností ÚOOÚ poté vyústily v závěr, že již současné znění zákona o ochraně osobních údajů umožňuje ÚOOÚ proti jeho porušování nezákonným provozem kamerových systémů zasahovat. *Pozornost je třeba věnovat kamerovým systémům užívaným Policií ČR a obecní policií, neboť zde jde o výkon veřejné moci, kdy je nutná zvýšená ochrana práv osob.*

V posledních letech dochází k masivnímu rozšíření využívání multifunkčních čipových karet, které jsou využívány v řadě měst či regionů, především k placení hromadných dopravních služeb.⁶⁹ Využívání těchto karet je většinou spojeno s předáváním osobních údajů držitelů karet a jejich následným zpracováním v různých databázích *Rizikovitost těchto karet spočívá zejména v možnosti sledovat pohyb občanů a v možnosti tyto údaje propojovat s dalšími informacemi získanými při využívání dalších funkcionalit karty za účelem komerčním či marketingovým, a aniž by tudíž sběr osobních údajů byl nutný pro samotný provoz karty.*

⁶⁴ Zpracováno s využitím podkladů nevládní organizace Iuridicum Remedium.

⁶⁵ § 316 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Usnesení vlády č. 105 ze dne 8.2.2010.

⁶⁸ Viz Roční program kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce na rok 2011, str. 5.

<http://www.suip.cz/files/suip-ae09689b3f27ad9ad9fcb3b3816ac10c/rocniprogram2011.pdf>.

⁶⁹ Např. Opencard v Praze, Plzeňská karta, Opuscard v Libereckém kraji, městské karty v Hradci Králové a Pardubicích, In-karta Českých drah a řada dalších.

Subjekty vydávající karty většinou nevěnují dostatečnou pozornost možnostem alternativních řešení prostřednictvím karet anonymních anebo karet, na nichž jsou vytištěny osobní údaje, které nejsou shromažďovány a dále zpracovávány. Tato řešení by přitom byla šetrnější k osobním údajům zákazníků. Pokud jsou již anonymní karty bez poskytování osobních údajů vydávány, jsou většinou o poznání dražší, ač jde o využívání stejných služeb. Přitom vydání karet pro konkrétního držitele s jeho osobními údaji bez jejich zpracování by neumožnilo jejich využívání vícero osobami jako u karet plně anonymních.

V listopadu 2010 byla uzavřena kontrola ochrany osobních údajů při užívání karty Opencard⁷⁰, kterou provedl Úřad pro ochranu osobních údajů. Jedním z výsledků kontroly bylo mimo jiné uložení nápravného opatření⁷¹, hlavnímu městu Praha, aby zavedlo anonymní typ karty bez následného zpracovávání osobních údajů.⁷² *Zavedení tohoto typu karty v Praze by mohlo být v budoucnu podnětem i pro další obce a přepravce.*

V průběhu roku 2010 vyvrcholila diskuse nad problematikou zveřejňování osobních dat dětí (včetně fotografií) na internetu za účelem zprostředkování náhradní rodinné péče. Úřad pro ochranu osobních údajů, veřejný ochránce práv a Ministerstvo práce a sociálních věcí se shodly, že zveřejňování osobních údajů dětí určených pro náhradní rodinnou péči na internetu a v dalších médiích je v rozporu s Úmluvou OSN o právech dítěte, zákonem o sociálně-právní ochraně dětí a zákonem o ochraně osobních údajů. Zmíněné orgány jednoznačně konstatovaly, že ani orgánům sociálně-právní ochrany dětí, zařízením pro ústavní výchovu, ani nevládním organizacím nedává žádný zákon oprávnění zveřejňovat osobní údaje o dětech vhodných pro náhradní rodinnou péči na internetu. Tyto informace, včetně citlivých údajů o zdravotním stavu či etnickém původu, mohou být poskytovány pouze státem prověřeným zájemcům o náhradní rodinnou péči, nikoli široké veřejnosti. Náhradní rodinná péče totiž není založena na přímém zprostředkování z nabídky dětí komukoli. Na základě kontrolních závěrů ÚOOÚ, šetření ochránce a stanoviska Výboru pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí sjednocující stanovisko, jímž z pozice metodického orgánu zamezilo praxi některých subjektů.

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval obecnými principy pravomocí orgánu veřejné moci zasáhnout do soukromí osoby, a to na případu pražského taxikáře, který byl na základě pořízení tajného audiovizuálního záznamu usvědčen z účtování nepřiměřených cen za své služby.⁷³ Taxikář namítal nezákonnost provedení důkazu ve správním řízení audiovizuálním záznamem o průběhu jízdy skrytou kamerou. Podle něj jej nebylo možné v řízení použít jako důkaz či podklad pro rozhodnutí, neboť jeho užitím došlo k porušení práva na spravedlivý proces a k neoprávněnému zásahu do jeho soukromí. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku posoudil pojmy „soukromý život“ a „obydlí“ ve světle judikatury ESLP⁷⁴. Interpretace slov „soukromý život“ a „obydlí“ podle této judikatury zahrnuje rovněž určité profesní nebo obchodní aktivity. „Taxikář ve svém vozidle tráví zcela převažující část svého pracovního dne, přičemž během jízdy navazuje a rozvíjí své kontakty se zákazníkem a s vnějším světem. Lze těžko jednoznačně určit a rozlišit, jaké projevy taxikáře v průběhu jeho interakce se zákazníkem patří do jeho pracovní činnosti a co již zahrnuje jeho soukromý život. Utajeným pořízením audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře tudíž veřejná moc zasahuje do práva na respektování soukromého života taxikáře.“ K takové činnosti ovšem

⁷⁰ Tato karta slouží v Praze k využívání městské hromadné dopravy a dalších služeb.

⁷¹ § 40 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.

⁷² <http://uoou.cz/uoou.aspx?menu=15>

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2009 č.j. 1 Afs 60/2009-119, www.nssoud.cz.

⁷⁴ Viz zejména rozsudky ve věci *Niemietz proti Německu* ze dne 16. 12. 1992 (stížnost č. 13710/88), *Halford proti Spojenému království* ze dne 25. 6. 1997 (stížnost č. 20605/92) nebo *Société Colas Est a další proti Francii* ze dne 16. 4. 2000 (stížnost č. 37971/97).

veřejná moc potřebuje zákonné oprávnění. Takové oprávnění ovšem Nejvyšší správní soud v českém právním řádu nenalezl. Rozhodně jím nemůže být obecné ustanovení správního řádu o provádění důkazů všemi vhodnými prostředky.⁷⁵ Za adekvátní oprávnění by bylo možno považovat pouze analogii sledování osob a věcí podle trestního řádu.⁷⁶ To se ovšem vztahuje pouze na orgány činné v trestním řízení, nikoliv na správní orgány ve správním řízení. Jelikož pro správní orgány žádné podobné oprávnění neexistuje, je z jejich strany tajné pořizování audiovizuálních záznamů ve správním řízení překročením jejich zákonných oprávnění a tudíž zásahem do práv osob, konkrétně do jejich práva na soukromí. Důkaz získaný zásahem do práva osob v rozporu se zákonem je ve správním řízení nepřijatelný.

1.3.2. Konflikt mezi ochranou soukromí a právem na informace

V roce 2010 byl vládou schválen návrh novely trestního řádu, jejímž cílem je zmírnění dopadů tzv. „náhubkového zákona“⁷⁷. Prvotním cílem „náhubkového zákona“ byla ochrana obětí trestných činů před medializací. *Na základě jeho výsledné podoby se ovšem lze domnívat, že zákon upřednostnil ústavně chráněné právo obětí a dalších osob zúčastněných na trestním řízení na soukromí, a to včetně podezřelých a obviněných, příliš na úkor jiné ústavně chráněné svobody slova a práva na informace.* Jak ovšem vyplývá z podkladů poskytnutých Úřadem pro ochranu osobních údajů, který je správním úřadem sankcionujícím porušení „náhubkového zákona“, k žádnému výraznému stíhání za porušování zákona nedošlo a tudíž se nenaplnily obavy z porušování svobody slova. Úřad obdržel pouze několik podnětů a vedl několik řízení, kde se často nepodařilo prokázat, že obviněná osoba byla povinna informaci tajit či že ji vůbec zveřejnila.

Hlavní změnou, kterou navrhovaná úprava přináší, je výslovné zákonné zakotvení ústavněprávního principu, že informaci z trestního řízení, na kterou se vztahuje zákaz zveřejnění⁷⁸, je možné zveřejnit, je-li na zveřejnění dán veřejný zájem, který převažuje nad zájmem na ochranu soukromí dotčené osoby (např. v případě, že byla určitá osoba ve veřejné správě obviněna z braní úplatků). Otázku, zda veřejný zájem převáží nad právem na ochranu soukromí, je zapotřebí zkoumat v každém konkrétním případě, zejména je třeba posuzovat sledovaný účel zveřejnění, způsob zveřejnění, jakož i zveřejněním dosažený či předpokládaný účinek. V konečné instanci bude toto posouzení provádět nezávislý a nestranný soud (dle povahy deliktu správní nebo trestní soud). Je tedy možné informace z trestního řízení zveřejnit, ale zveřejňující osoba by tak měla činit ve veřejném zájmu a nikoliv např. ze zjištěných důvodů jako honba po senzaci nebo za účelem poškození jiné osoby.

Kromě toho se navrhuje omezit okruh trestných činů, u kterých je zapotřebí zvýšeně chránit poškozeného před sekundární viktimizací, na případy skutečně důvodné. Jsou to jednak všichni mladiství mladší 18 let a pak především oběti trestných činů sexuální povahy či trestných činů zasahujících do lidské integrity, oběti zvláště zranitelné jako těhotné ženy, osoby svěřené do péče či jinak bezmocné anebo pozůstalí po obětech trestných činů jako vražda či zabití, kteří mohou být značně traumatizováni. Právní jistotu mají upevnit přesná

⁷⁵ § 51 odst. 1 správního řádu.

⁷⁶ § 158d trestního řádu.

⁷⁷ Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Návrh novely trestního řádu byl schválen usnesením vlády č. 26 ze dne 12. 1. 2011. K datu zpracování této Zprávy byl schválen Senátem (sněmovní tisk č. 231, senátní tisk č. 95). Předchozí novely předložené v minulém volebním období - viz Zpráva 2009 - nebyly Poslaneckou sněmovnou do konce projednány. O ústavní stížnosti senátorů zmiňované ve Zprávě 2009 Ústavní soud dosud nerozhodl.

⁷⁸ Tj. informaci umožňující zjištění totožnosti poškozeného mladšího 18 let nebo zletilého poškozeného určitým trestným činem, informaci ze záznamu o odposlechu, který nebyl užít jako důkaz v řízení před soudem, a v přípravném řízení též informaci umožňující zjištění totožnosti podezřelého, obviněného, zúčastněné osoby nebo svědka.

pravidla poskytování souhlasu se zveřejněním údajů o osobě zemřelé nebo prohlášené za mrtvou, která vycházejí z občanského zákoníku. Rovněž se systematicky zpřesňují možnosti zveřejnění informací z trestního řízení.

1.4. Právo na svobodný přístup k informacím

Právo na svobodný přístup k informacím bylo v roce 2010 nejvíce ovlivněno dvěma nálezy Ústavního soudu. Prvním z nich⁷⁹ Ústavní soud zrušil v úpravě zveřejňování informací o rozhodovací činnosti soudů omezení na pravomocné rozsudky a uložil povinným subjektům poskytovat i informace o rozsudcích nepravomocných. Ústavní soud dovodil, že paušální zákaz poskytovat informace o nepravomocných rozsudcích není v souladu s přiměřeným zásahem do práva na svobodný přístup k informacím, neboť neumožňuje v konkrétních případech posuzovat, zda by poskytnutím informace bylo zasaženo do jiných práv a svobod druhých anebo do ústavně chráněných veřejných zájmů, které by odůvodnily nezbytnost omezení tohoto práva a tudíž neposkytnutí informace.⁸⁰ Právní úprava tudíž musí soudům jako povinným subjektům ke zveřejňování informací umožnit zvažovat v konfliktu stojící práva a zájmy a zvolit takové řešení, které by respektovalo všechna tato práva a zájmy v maximální možné míře a naopak je omezovala jen v míře nezbytně nutné. Zákaz poskytovat informace o nepravomocných rozsudcích je navíc v rozporu i s jejich povinným veřejným vyhlášením podle čl. 96 odst. 2 Ústavy. Pokud již informace byla veřejně vyhlášena, nemá smysl ji jakkoliv nezveřejňovat. Ústavní soud se vyjádřil i k argumentu, že by zveřejňování informací o nepravomocných rozsudcích podkopávalo nezávislost a autoritu soudní moci. Podle něj musí soudce zaručit nezávislost a nestrannost svého rozhodování i tváří v tvář veřejné debatě o svém rozhodování a musí být schopen své rozhodnutí vždy z této i z věcné a odborné stránky obhájit. Jen tak je možno zajistit kvalitní výkon soudní moci, která stejně jako jiné státní moci vychází z lidu a musí proto být rovněž podrobena veřejné kontrole. Stále zde navíc trvá zájem na poskytnutí informace, kterým je veřejná kontrola jednání státu, ať už jednání soudu jako orgánu veřejné moci, tak i jednání jiného orgánu či složky jako osoby hospodařící např. se stáním majetkem a vykonávající správu veřejných financí.⁸¹ Zájem na transparentnosti v této oblasti je stejný jako v oblasti výkonu veřejné moci.

Nejvyšší správní soud k tomu dovodil, že soud v případě probíhajícího trestního řízení musí vždy zvážit „zda by poskytnutím informace o probíhajícím trestním řízení mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení“, přičemž odmítnutí poskytnutí musí být vždy ospravedlněno „naléhavou společenskou potřebou“, kterou je hlavně objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, ochrana práv osob na něm zúčastněných a presumpce nevin.⁸²

Druhý náleze⁸³ se týkal poskytování údajů o členství soudců a státních zástupců v KSČ. Ústavní soud řešil konflikt mezi právem na přístup k těmto informacím a právem na ochranu soukromí a osobních údajů soudců o jejich politických postojích. Ústavní soud zde uznal právo veřejnosti na informace o politických postojích soudců. Soudci a státní zástupci jako veřejní činitelé⁸⁴, resp. úřední osoby⁸⁵ mají ústavně chráněnou soukromou sféru vymezenou jiným způsobem než soukromé osoby. Údaje o jejich profesionálním životě patří vždy do sféry veřejné a proto má veřejnost právo tyto údaje znát, aby mohla vést o jejich konání

⁷⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010, publikován pod č. 123/2010 Sb.

⁸⁰ Viz čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

⁸¹ Podle již ustálené judikatury jsou subjekty práva na informace i veřejné instituce hospodařící s veřejným majetkem. Viz rovněž § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010, www.nssoud.cz.

⁸³ Nález sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010.

⁸⁴ § 89 odst. 9 trestního zákona.

⁸⁵ § 127 odst. 1 písm. a) a b) trestního zákoníku.

veřejnou diskusi. Pokud osobní a politické postoje mohou mít vliv na rozhodování osob vykonávajících veřejnou moc, má veřejnost právo tyto postoje znát, aby mohla posoudit, zda tyto osoby nejsou svými postoji ovlivněny nad míru únosnou pro jejich nezávislé a nestranné rozhodování.

Členství soudce či státního zástupce v předlistopadové KSČ může v tomto směru vyvolávat podezření o jeho skutečné nezávislosti a nestrannosti v konkrétním případě, který rozhoduje, či na kterém se podílí.⁸⁶ Jelikož hodnotový systém komunistického režimu byl v příkrém rozporu se současnými hodnotami demokratického právního státu, je možné, že ideové založení soudců, kteří byli členy KSČ, bude negativně ovlivňovat jejich rozhodování, a jejich výklad právních předpisů ústavně konformně a v souladu s ochranou základních práv a svobod. Podobně to platí i v případech státních zástupců. Přístup k těmto údajům tak může být důležitý i pro fungování veřejné kontroly justice jako složky veřejné moci. Umožní navíc jednotlivcům seznámit se blíže se svým zákonným soudcem a zhodnotit, zda právě v jeho případech nehrozí jeho podjatost či jiná rizika pro spravedlivé a nestranné rozhodování. Ústavní soud rovněž připomněl, že tato veřejná diskuze nijak nezasahuje do nezávislosti soudní moci ani do legitimacy jmenování a působení jednotlivých soudců. Lid jako zdroj státní moci pouze hodnotí jejich působení a pokud by je shledal nepřipustným, bude muset využít příslušné zákonné mechanismy k jejich odvolání. Soudce nelze kárně postihnout, odvolat či jinak omezit pouze pro jeho politické postoje, ale teprve až pro vlastní činnost v rozporu se zákonem, která může, ale nemusí z těchto postojů vycházet.

Ústavní soud se v nálezu vyrovnal i s definicí politického postoje jako citlivého osobního údaje podle zákona o ochraně osobních údajů.⁸⁷ Ústavní soud se snaží naznačit určitý rozdíl mezi pojmem „politický postoj“ a členstvím v politické straně. Vypuštěním tohoto pojmu ze zákonného textu⁸⁸ racionální zákonodárce dal najevo, že jde o dva rozdílné pojmy a že členství v politické straně není samo o sobě citlivým osobním údajem, který je spjat s osobní intimní sférou jednotlivce bez přesahu do sféry veřejné. Členství v politické straně je naopak veřejným projevem vnitřních politických postojů, které se právě vstupem do politické strany mohou veřejně prakticky realizovat. Jde tedy o údaj z povahy věci navýsost veřejný a spojený s veřejným životem.⁸⁹ Toto ovšem neznamená, že členství v politické straně není chráněným osobním údajem, pouze jde v některých situacích jako u osob vykonávajících veřejnou moc o osobní údaj „běžný“ s běžnou formou ochrany, nikoliv o údaj citlivý s vyšší formou ochrany.

V reakci na nálezy Ministerstvo spravedlnosti zveřejnilo na svých internetových stránkách seznam soudců a státních zástupců, kteří byli před listopadem 1989 členy KSČ.⁹⁰

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku⁹¹ vyjádřil k poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. V daném případě občanské sdružení OSMPB požádalo Finanční úřad v Blovicích o sdělení informací o daňových úlevách poskytnutých tímto úřadem v roce 2005, tj. komu byly tyto úlevy poskytnuty a v jaké výši. Finanční úřad žádost odmítl s odůvodněním, že požadované informace o majetkových poměrech osob získané z činnosti státních orgánů nelze podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat, pokud samy nejsou

⁸⁶ Toto podezření sice neodůvodňuje automaticky vyloučení soudce z rozhodování v oné, může však v určité míře ovlivnit celkové mínění a důvěru v nezávislost a nestrannost justice jako celku.

⁸⁷ § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Zákon č. 177/2001 Sb., s účinností od 31. 5. 2001.

⁸⁹ Praktickým příkladem rozdílu je omezení politické organizace u určitých povolání jako soudci a státní zástupci, kteří se nemohou politicky sdružovat, ale mohou své vnitřní politické postoje projevit svobodně ve volbách či jinými způsoby.

⁹⁰ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2452&d=314879>.

⁹¹ Rozsudek ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, publikován pod č. 2109/2010 Sb. NSS.

povinný tak učinit.⁹² Nejvyšší správní soud naopak stanovil, že příjmy z daní jsou součástí veřejných financí a splatná daň či její příslušenství jsou pak nepochybně součástí majetkových práv státu, tj. veřejných prostředků⁹³. Prominutí zaplacené či jen splatné daně či jejího příslušenství daně⁹⁴ je proto nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků, které jsou naopak předmětem informační povinnosti.⁹⁵ Výjimka týkající se ochrany důvěrnosti majetkových poměrů spadá totiž jen na případy, kdy jsou veřejné prostředky poskytovány přímo na základě zákona při splnění stanovených nároků (např. důchody, sociální dávky apod.). Naopak v případě prominutí daně jde o případ volného uvážení správního orgánu, který se sám rozhodne, zda toto opatření odstraňující tvrdost zákona uplatní či nikoliv. Pak jde ovšem o volné rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky a v případě prominutí daně o jejich faktické poskytnutí soukromé osobě. Tyto případy pak podobně jako např. státní dotace pak spadají mezi povinně poskytované informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

1.5. Právo shromažďovací

V průběhu roku 2010 nedošlo k legislativním změnám zákona o právu shromažďovacím.⁹⁶ Na základě podnětu Rady vlády pro lidská práva byla řešena otázka tzv. maskování, tj. zahalování účastníků shromáždění způsobem ztěžujícím jejich identifikaci. Od 1. 1. 2009 platí, že účastníci shromáždění nemohou mít obličej zahalovaný způsobem ztěžujícím identifikaci.⁹⁷ Shromáždění těchto osob může být rozpuštěno⁹⁸, a jeho účastníci se dopouštějí přestupku.⁹⁹ V reakci na přijetí tohoto ustanovení se však rozproudila debata nad aplikací předmětných ustanovení a jejich souladem s ústavním pořádkem¹⁰⁰ a mezinárodními smlouvami¹⁰¹ garantujícími právo se pokojně shromažďovat včetně otázky, zdali se norma musí vždy a za všech okolností aplikovat. Ve spolupráci s vládním zmocněncem pro lidská práva připravilo Ministerstvo vnitra ústavně-konformní výklad příslušných ustanovení zákona.¹⁰² Zákonná ustanovení musí být vykládána a aplikována v kontextu celého právního řádu se zřetelem na ústavní principy. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.¹⁰³ Každý případ bude tedy nutné posuzovat na místě v kontextu dané situace. U každého shromáždění zahalených osob je tedy nutno zkoumat nejen naplnění zákonného ustanovení, ale i zda skutečně porušuje či ohrožuje chráněný zájem společnosti (veřejná bezpečnost, ochrana života a zdraví osob, ochrana majetku apod.) Pokud shromáždění zahalených osob je poklidné a nenarušuje žádný chráněný společenský zájem, nedopouštějí se jeho účastníci přestupku a proti shromáždění není důvod

⁹² § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Podle § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiného orgánu veřejné správy.

⁹⁴ § 55a odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, nyní § 259 daňového řádu.

⁹⁵ § 8b zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Zákon č. 84/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ § 7 odst. 4 zákona.

⁹⁸ § 12 odst. 5 zákona.

⁹⁹ § 14 odst. 2 písm. d) zákona.

¹⁰⁰ Čl. Čl. 19 odst. 1 Listiny.

¹⁰¹ Čl. 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

¹⁰² Výklad je dostupný na stránce Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>

¹⁰³ Čl. 4 odst. 4 Listiny.

zakročovat. Sám zákon ostatně dává příslušnému orgánu na zvážení, zda shromáždění rozpustí či nikoliv, přičemž tento krok je vždy až poslední možností před zásahem proti jednotlivým účastníkům shromáždění.¹⁰⁴ V praxi s tímto ustanovením nebyly zaznamenány žádné problémy.

Z judikatury k právu shromažďovacímu je významný nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08. Z nálezu vyplývá, že součástí výkonu shromažďovacího práva jsou i jiné činnosti než vlastní organizace a účast na shromáždění, které přispívají k projevu názoru a k vyjádření idejí, kvůli kterým je shromáždění svoláno, a k podnícení veřejné diskuze. I tyto činnosti (zde konkrétně umístění zvukových reproduktorů na veřejné komunikaci) jsou projevem výkonu ústavně chráněného práva a nemohou být tudíž stíhány jako porušení práva, pokud nedojde jejich excesivním výkonem k zásahu do jiného práva či veřejného zájmu. Orgány veřejné moci pak jsou povinny tyto výkony práva shromažďovacího respektovat a nesmí je pouze z formalistických důvodů stíhat a uplatňovat kvůli nim vůči osobám sankční a vynucovací postupy jako předvolávání k podání vysvětlení či vynucování spolupráce pořádkovými pokutami.

Tento judikát přispěl k vyjasnění situace v souvislosti s umístěním doprovodných předmětů během shromáždění, např. podium apod. Některé úřady totiž při přijímání oznámení o konání shromáždění vyžadovaly po oznamovatelích splnění dalších požadavků nad rámec zákona, jako např. zaplacení poplatku za zábor půdy nebo povolení ke zvláštnímu užívání komunikace. *Tím by prakticky došlo k narušení oznamovacího principu práva shromažďovacího na režim povolovací, což je v rozporu s ustanovením Listiny, podle které shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*¹⁰⁵ Úřad tak oznamovatele nesprávně informuje o jejich právech a povinnostech, vyžaduje od nich něco, co nemá právo vyžadovat, a zasahuje tak do jejich práva. Ministerstvo vnitra toto reflektovalo ve svém stanovisku, kde reagovalo na zmíněný nálezn Ústavního soudu.

Při realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se příslušné orgány obce a Policie ČR vyvarovaly neoprávněných zásahů do práva shromažďovacího. Je tak např. nutno zdůraznit, že zákon o právu shromažďovacím sice ukládá svolavateli shromáždění v příslušné lhůtě oznámit,¹⁰⁶ avšak i neoznámené shromáždění je projevem shromažďovacího práva a nemůže být pouze z tohoto důvodu rozpuštěno. Neoznámení tak není důvodem pro rozpuštění. Důvody pro případné rozpuštění či jiný zákrok proti neoznámenému shromáždění jsou stejné jako u shromáždění oznámeného.

V minulosti došlo k případu, kdy Policie ČR neoprávněně vyzvala účastníky shromáždění k prokázání totožnosti.¹⁰⁷ *Došlo tak nejen k překračování pravomocí Policie ČR jako orgánu veřejné moci, ale i k zásahům do soukromí účastníků shromáždění a k jejich určitému odrazování od výkonu shromažďovacího práva.* Takto Policie ČR například postupovala v dubnu proti účastníkům řádně oznámené patnáctiminutové blokády hraničního přechodu v Mikulově v dubnu 2010, kdy požadovala prokázání totožnosti účastníků shromáždění pro podezření ze spáchání přestupku, aniž by však následně zahájila příslušné řízení. I když po podání stížnosti nejdříve policie odmítla své pochybení přiznat, poté, co se účastníci shromáždění obrátili na Ministerstvo vnitra s žádostí o omluvu, policie svůj názor přehodnotila, uznala pochybení a sama se omluvila.¹⁰⁸ Ministerstvo vnitra k otázkám shromažďovacího práva vydalo stanovisko, které by mělo do budoucna zabránit nesprávnému

¹⁰⁴ § 12 odst. 5 zákona.

¹⁰⁵ Čl. 19 odst. 2 Listiny.

¹⁰⁶ § 4 zákona o právu shromažďovacím.

¹⁰⁷ Následující část byla zpracována na základě informací poskytnutých Ligou lidských práv - www.llp.cz

¹⁰⁸ <http://www.llp.cz/cz/tiskove-zpravy/policie-se-omluvila-za-neopravenou-perlustraci-ucastniku-shromazdeni-z489>.

výkladu zákona ze strany policie a respektování práv organizátorů a účastníků shromáždění.¹⁰⁹

Některé úřady při přijímání oznámení o konání shromáždění vyžadují po oznamovatelích splnění dalších požadavků nad rámec zákona. Podmiňují tak konání shromáždění například doložením souhlasů či vyjádřením dalších institucí. *Tím prakticky oznamovací princip práva shromažďovacího mění na režim povolovací, což je v rozporu s ustanovením Listiny, podle které shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*¹¹⁰ Úřad tak oznamovatele nesprávně informuje o jejich právech a povinnostech, vyžaduje od nich něco, co nemá právo vyžadovat, a zasahuje tak do jejich práva.

1.6. Právo sdružovací: zákaz Dělnické strany

V roce 2010 byl nejvýraznějším případem týkajícím se sdružování opětovné rozhodování Nejvyššího správního soudu týkající se Dělnické strany.¹¹¹ Po prvním neúspěšném řízení o rozpuštění Dělnické strany podala vláda dne 23. 9. 2009 nový návrh, který ještě doplnila podáními ze dne 27. 11. 2009 a 22. 12. 2009.¹¹² Návrh obsahoval rozbor programové orientace Dělnické strany, její propojení s jinými subjekty, osobní charakteristiky představitelů Dělnické strany, výčet a komentář akcí organizovaných Dělnické strany. Vláda v něm poukazuje na to, že program a činnost Dělnické strany ohrožují demokracii v České republice a jsou v rozporu se zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.¹¹³ Dále se vláda domnívá, že Dělnická strana dlouhodobě nerespektuje základní demokratické principy, reálně ohrožuje a porušuje základní práva a svobody druhých a ve svém důsledku usiluje o odstranění základních náležitostí demokratického státu.¹¹⁴

Nejvyšší správní soud rozhodl dne 17. 2. 2010 o rozpuštění Dělnické strany. Její skutečný program, projevy jejích představitelů a členů a projevů, jimž poskytovala prostor na shromážděních a ve stranickém tisku, směřovala k „vyvolávání národnostní rasové, etnické a sociální nesnášenlivosti a ve svém důsledku ke snaze o omezení základních práv a svobod určitých skupin obyvatel České republiky.“¹¹⁵ Pro prokázanou míru uvedených aktivit nebylo možné přistoupit ani k pozastavení činnosti strany, neboť nešlo o „méně závažná, ojedinělá a krátkodobá porušení“ zákona a nebylo možné předpokládat, že politická strana začne podnikat kroky, které povedou k odstranění nežádoucího stavu.¹¹⁶

Ve shodě s předchozím rozsudkem¹¹⁷ Nejvyšší soud opět při posuzování případu Dělnické strany použil čtyři podmínky, jejichž kumulativní splnění je nezbytné pro rozpuštění politické strany. Nejprve posuzoval podmínku protiprávnosti¹¹⁸, přičemž došel k závěru, že skutečný a

¹⁰⁹ <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-odboru-bezpecnostni-politiky-mv-k-nekterym-otazkam-zakona-84-1990-sb-o-pravu-shromazdovacim-shrz.aspx>.

¹¹⁰ Čl. 19 odst. 2 Listiny.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č.j. Pst 1/2009 – 348, www.nssoud.cz.

¹¹² Návrh vlády je k dispozici na http://www.nssoud.cz/Zverejneny-navrh-vlady-na-rozpusteni-Delnicke-strany/art/404?tre_id=135 spolu s vyjádřením Dělnické strany.

<http://www.nssoud.cz/dokumenty/vyjadreni%20DS%20k%20navrhu%20vlady%20-%20bez%20priloh.PDF>

¹¹³ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ V analýze byl využit příspěvek Katedry ústavního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni.

¹¹⁵ Odst. 626 rozsudku.

¹¹⁶ Odst. 232 rozsudku.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č.j. Pst 1/2008 – 66, publikován po č. 1841/2009 Sb. www.nssoud.cz

¹¹⁸ Viz zejména § 4 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který zakazuje působení stran a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu, směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů a jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

veřejně prezentovaný program Dělnické strany směřuje k vyvolávání národnostní, rasové, etnické a sociální nesnášenlivosti a ve svém důsledku ke snaze o potlačení práv a svobod určitých skupin obyvatel. Tato situace znamená ohrožení demokratických základů právního státu, mezi které bezpochyby patří respekt k lidským právům a svobodám.¹¹⁹ Podle závěrů Nejvyššího správního soudu se Dělnická strana nezříká násilí, čímž se dostává do rozporu s politickým systémem založeným na volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů podle čl. 5 Ústavy.¹²⁰ Druhou podmínkou je přičitatelnost hodnoceného jednání politické straně. O jejím naplnění svědčí především fakt, že představitelé Dělnické strany na sledovaných akcích vždy vystupovali jménem této politické strany v pozici jejího oficiálního zástupce, nikoli tedy jako soukromé osoby.¹²¹ Při hodnocení podmínky bezprostředního rizika Nejvyšší správní soud hodnotí, jakým směrem se může činnost strany ubírat do budoucna na základě hodnocení jejího minulého jednání. Podstatné je, že Dělnická strana představuje jakousi základnu pro další hnutí nebezpečná pro demokracii. Při neměnném programu a vystupování vedení a členů strany lze reálně předpokládat, že strana bude usilovat o realizaci svých idejí a tím definitivně narušit demokratický systém.¹²² Při hodnocení přiměřenosti zásahu do svobody sdružování se v politických stranách Nejvyšší správní soud hodnotil, zda rozpuštěním Dělnické strany by nebyla porušena proporcionalita mezi omezením tohoto práva a zájmem na ochraně demokratických hodnot a základních práv a svobod a zda by nestačilo použít mírnějších prostředků, např. trestněprávního postihu jejích jednotlivých členů. To však nepovažuje za dostačující, neboť při oficiálních akcích Dělnické strany došlo nepochybně ke spáchání celé řady trestných činů, ke kterým strana poskytovala potřebnou organizační základnu a politickou legitimitu. Dělnická strana proto musí nést odpovědnost za trestnou činnost, která byla páchána pod její záštitou, a nemůže se při tom dovolávat svého práva sdružovacího, neboť sama toto právo využívala s cílem porušovat práva a svobody jiných osob.¹²³ Na základě zjištěných skutečností by ani využití mírnějšího prostředku pozastavení činnosti nemohlo vést k „polepšení“ Dělnické strany a Nejvyšší správní soud tudíž tuto variantu odmítl.¹²⁴ Nejvyšší správní soud tedy konstatoval, že program a činnost Dělnické strany naplnily všechna jím stanovená pravidla, jejichž kumulativní splnění je důvodem k rozpuštění politické strany.

Dělnická strana následně podala k Ústavnímu soudu ČR návrh na přezkoumání¹²⁵, neboť se domnívala, že rozhodnutí o jejím rozpuštění bylo v rozporu s ústavními nebo jinými zákony. Ústavní soud odmítl návrh jako zjevně neopodstatněný.¹²⁶ Podle Ústavního soudu Dělnická strana jako navrhovatelka nepřinesla žádné nové argumenty a na její námitky a výhrady již podrobně reagoval Nejvyšší správní soud, který rovněž provedl důkladné dokazování. V řízení bylo rovněž dodrženo právo na spravedlivý proces. Ústavní soud se plně ztotožnil s odůvodněním Nejvyššího správního soudu a s jeho závěrem, že v řízení bylo prokázáno naplnění podmínek pro rozpuštění Dělnické strany, neboť její činnost „v mnohých aspektech vykročila z mezí volné soutěže politických stran.“

¹¹⁹ Tuto skutečnost ještě podpořil fakt, že Dělnická strana svou používanou symbolikou a programem navazuje na německý nacionální socialismus a prokázané úzké sepjetí strany s většinou domácích neonacistických hnutí.

¹²⁰ Odst. 624 – 629 rozsudku.

¹²¹ Odst. 635 – 639 rozsudku.

¹²² Odst. 642 – 650 rozsudku.

¹²³ Nejvyšší správní soud poukazuje na čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zakazuje zneužívat výkon veřejné moci či základních práv a svobod pro nepřiměřené omezování a potlačování jiných základních práv a svobod. Nikdo se tedy nemůže odvolávat na výkon svých základních práv a svobod pro ospravedlnění jejich omezení u jiného.

¹²⁴ Odst. 651 – 666 rozsudku

¹²⁵ Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy

¹²⁶ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/10 ze dne 27.5.2010.

Nejvyšší správní soud přistupuje k možnosti rozpustit politickou stranu restriktivním způsobem, neboť chápe tento institut jako skutečně mezní zásah do práva sdružovat se v politických stranách a politických hnutích. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že rozpuštění Dělnické strany neznamena zmizení názorů, které šířila, neboť jejím představitelům nic nebrání v založení nové politické strany.¹²⁷ Bezprostředně po rozpuštění Dělnické strany většina jejích členů včetně vedení přestoupila do již existující Dělnické strany sociální spravedlnosti.¹²⁸

1.7. Volební právo – volby a stížnosti na jejich průběh

Ve dnech 27. a 28. května 2010 v České republice proběhly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Po volbách se domáhalo neplatnosti volby kandidáta u soudu 55 návrhy celkem 28 navrhovatelů, z nich 2 politické strany (Suverenita – blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu a Volte Pravý Blok). Nejčastěji se návrhy na soudní přezkum týkaly neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny, neplatnosti volby kandidáta, nevyváženosti volební kampaně, zpracování výsledků hlasování a znemožnění účasti ve volbách. Žádnému návrhu na neplatnost volby kandidáta Nejvyšší správní soud nevyhověl.

Nejvyšší správní soud zamítl dvě stížnosti podané politickým subjektem Suverenita – blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu.¹²⁹ Navrhovatelka namítala, že všechna veřejnoprávní média, zejména České televize, porušila závažným porušením principu objektivit a vyváženosti vysílání¹³⁰ s přímým dopadem na vůli voličů, a zásadní, zjevně záměrnou, manipulací s předvolebními průzkumy. Ve všech případech zveřejňovaných předvolebních průzkumů byly předvolební odhady volebních výsledků pro navrhovatelku nižší, než její skutečný dosažený volební výsledek. Voliči tak byli informováni v neprospěch navrhovatelky a zjevná manipulace s předvolebními průzkumy zapříčinila, že výsledek voleb neodpovídá pravé vůli voličů, kteří byli mediálně strašeni hrozbou „propadnutí“ hlasu. Navrhovatelka dále shledala nezákonnost v nevyváženosti možností své prezentace ve veřejnoprávních a jiných médiích. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ze skutečností tvrzených navrhovatelkou nelze dovodit její konkrétní dotčení na právech chráněných citovaným ustanovením. Z podstaty předvolebního průzkumu vyplývá, že jde o přibližný odhad volebního výsledku a nikoliv úmyslné zveřejňování nepravdivých údajů o politické straně.¹³¹ Vztažení naprosté rovnosti co do objemu vysílacího času bez ohledu na význam a váhu kandidujícího subjektu by bylo neproveditelné už proto, že někteří čelní představitelé tradičních stran jsou zároveň významnými ústavními činiteli, kteří v médiích často vystupují již z titulu svých funkcí, a nelze jejich výstupy omezit proto, že by při nich zároveň mohli provádět volební kampaň. Česká televize jako médium veřejné služby předem stanovila a zveřejnila kritéria dramaturgie předvolebního vysílání jak u povinných volebních spotů, tak ve svém zpravodajství a aktuální publicistice. Navrhovatelka proti tomuto postupu České televize nijak nebrojila a aktivně využívala nabídnuté možnosti účasti ve vysílání.

¹²⁷ Odst. 656 – 658 rozsudku.

¹²⁸ Tato strana neúspěšně kandidovala ve volbách do Poslanecké sněmovny (získala celkem 59 888 hlasů, což činí 1, 14%, viz <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ>) a ve volbách do zastupitelstev obcí získala celkem 1 mandát zastupitele <http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv22113?xjazyk=CZ&xid=0&xv=8&xdz=8&xnumnuts=0&xstrana=0&xvyber=1>.

¹²⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Vol 12/2010-24 a č.j. Vol 13/2010-41 ze dne 22.6.2010, www.nssoud.cz.

¹³⁰ § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

S navrhovatelkou bylo zacházeno jako s jinými neparlamentními stranami, a to způsobem, který nejevil známky nepřipustné diskriminace.

Ve dnech 15. a 16. října 2010 se v České republice konaly volby do zastupitelstev obcí. Před volbami došlo k soudnímu přezkumu ve věcech chyb a nedostatků ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku u příslušných krajských soudů. Po volbách bylo podáno celkem 144 návrhů na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta a 1 stížnost na nepřiměřenou volební kampaň (z toho Nejvyšší správní soud plně nebo částečně vyhověl cca 10 % návrhů). V návaznosti na rozhodnutí krajských soudů v Ústí nad Labem, v Plzni a v Ostravě o neplatnosti hlasování vyhlásil ministr vnitra opakované hlasování do zastupitelstev obcí Krupka, Jirkov, Roudnice nad Labem, Český Těšín a Starý Plzenec, a to na 8. ledna 2011.¹³²

Ústavní soud na základě stížnosti na průběh voleb do zastupitelstva obce Krupka odložil vykonatelnost rozhodnutí ministra vnitra o opakovaném hlasování ve volbách do zastupitelstev obcí.¹³³ V ostatních výše uvedených obcích se opakované hlasování uskutečnilo. Následně Ústavní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu v Ústí nad Labem o volební žalobě na neplatnost voleb v Krupce, neboť okolnost, že v některých volebních obvodech města Krupky byli místní voliči organizovaně svázeni do volebních místností, byla jim nabízena úplata za hlasování pro určitý subjekt byl jim předáván příslušný lístek a následně kontrolován jejich výkon volebního práva (volby probíhající „obchodně tržním způsobem“) se natolik příčí principům demokratického právního státu, že zakládá vadu volebního řízení a tím i neplatnost voleb.¹³⁴ Pokud má volební právo odrážet nezávislou a svobodnou vůli voličů, není možné, aby byl volič ovlivněn materiálním prospěchem z volby.¹³⁵ Krajský soud dosud ve věci nerozhodl.

Kromě stížností na průběh voleb v obci Krupka obdržel Ústavní soud v prosinci 2010 stížnost na volby do zastupitelstva obce Bohy, která byla odmítnuta.¹³⁶ Krajský soud v Plzni správně prohlásil volby za neplatné, neboť obecní úřad před volbami umožnil podezřelým způsobem získání trvalého pobytu v obci před volbami 9 osobám, které pak pomohly k vítězství Sdružení nezávislých kandidátů obce Bohy. Vzhledem k počtu oprávněným voličů a těsnému výsledku voleb, kdy se rozhodovalo mezi 2 stranami, vyvolává i toto nízké číslo pochybnosti, zda přihlášení těchto osob nebylo účelové a zda se státní moc nebyla zneužita k volebnímu vítězství. Ve věcech dalších volebních stížností Ústavní soud většinou dosud nerozhodl.¹³⁷

Zřejmě nejvýznamnější volební kauzou v roce 2010 byly volby do Magistrátu hl. m. Prahy a s nimi související rozdělení hl. m. Prahy na volební obvody.¹³⁸ Zastupitelstvo, ve kterém měla většinu ODS, rozdělilo Prahu na 7 volebních obvodů složených z jednotlivých městských částí, přičemž v každém mělo být voleno 9 zastupitelů. Několik politických stran (SZ, SNK ED, ČSSD a KDU-ČSL), které v Praze působí a které tvořily přehlasovanou menšinu

¹³² Sdělení Ministerstva vnitra č. 353/2010 Sb. o vyhlášení nových voleb do zastupitelstev obcí.

¹³³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

¹³⁵ Jak Ústavní soud připomíná: „Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.“

¹³⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. Pl. ÚS 51/11

¹³⁷ V prosinci 2010 byla podána stížnost na volby v Hřensku. V lednu 2011 byly podány stížnosti na volby v Havířově, na volby v obci Jiřetín pod Jedlovou (odmítnuta usnesením sp. zn. Pl. ÚS 3/11 dne 1.3.2011), na volby ve Slavkově u Brna (odmítnuta usnesením sp. zn. Pl. ÚS 13/11 ze dne 1.3.2011) dvě stížnosti na volby v Českém Těšíně a stížnost na volby v obci Karlova Studánka.

¹³⁸ Usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 39/17 ze dne 17.6.2010. Usnesení i související materiály dostupné zde <http://212.67.66.251/Obis/ina2010/tedusndetail.aspx?id=130333>, usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1011 ze dne 11.6.2010 a související materiály dostupné zde <http://212.67.66.251/Obis/ina2010/tedusndetail.aspx?id=130328>

v zastupitelstvu, následně usnesení jako opatření obecné povahy napadly u Nejvyššího správního soudu a žádaly jeho zrušení. Podle nich usnesení omezuje poměrný volební systém do zastupitelstev obcí,¹³⁹ neboť v jednotlivých obvodech na základě přidělovaných mandátů jsou výrazně upřednostňovány větší strany (právě ODS), neboť pro získání mandátu je nutno reálně získat více hlasů než zákonem požadovaných 5%.¹⁴⁰ Hlasy dané těmto stranám jejich příznivci tak vyjdou nazmar, i když strany formálně splní zákonné podmínky pro vstup do zastupitelstva, čímž bude zasaženo do legitimního očekávání jejich voličů. Malé strany se rovněž ocitají v nerovném postavení vůči velkým stranám, neboť pro získání mandátů potřebují více hlasů. Rovněž samotné vymezení volebních obvodů zakládá nerovnost hlasů, neboť v každém obvodu je jiný počet oprávněných voličů, ač počet volených zastupitelů je stejný. Počet voličů na jeden mandát tudíž rovněž není rovný.¹⁴¹ Celá konstrukce usnesení tak spíše směřuje ke zvýhodnění velkých stran a ke znevýhodnění stran malých.

Nejvyšší správní soud se s argumenty stran neztotožnil a návrh zamítl.¹⁴² Opatření obecné povahy spočívající ve vymezení volebních obvodů shledal v souladu s pravomocemi a působností zastupitelstva hl. m. Prahy, opatření bylo přijato v souladu s procesními postupy a je v souladu s hmotným právem.¹⁴³ K otázce proporcionality soud uvedl, že zákon umožňuje za dodržení určitých podmínek rozdělit obec na volební obvody, přičemž důvody tohoto rozdělení jsou výkonem politické úvahy v rámci ústavně chráněného práva na samosprávu. Navrhovatelé podle něj neprokázali, že by bylo opatřením nepřiměřeně zasaženo do jejich práv. Při tom nelze poukazovat na minulé či (tehdy) pouze hypotetické budoucí volební výsledky při uplatnění jiného volebního modelu, neboť každé volební výsledky vycházejí z aktuální politické a společenské situace. Navíc podle NSS Ústava nepředepisuje, že by volby do zastupitelstva měly probíhat na základě poměrného volebního systému.¹⁴⁴ Proto je zákonný požadavek poměrného volebního systému realizován v mezích ostatních speciálních ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a případné modifikace jsou proto přípustné, pokud nedojde k jeho úplnému potlačení. Nelze tedy v tomto systému stanovovat absolutní rovnost odevzdaných hlasů, stejně jako naprostou rovnost počtu voličů v jednotlivých obvodech. Podle soudu rozdíly v počtu obyvatel a v počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech jsou z ústavního hlediska rovnosti volebního práva akceptovatelné.¹⁴⁵

V následných volbách v Praze se do zastupitelstva dostaly pouze 4 strany (ODS, ČSSD, TOP 09 a KSČM). Neúspěšné strany (SZ, SNK ED a VV) podaly návrh na prohlášení neplatnosti voleb, neboť ač získaly všechny přes 5% hlasů, nedostaly v zastupitelstvu ani 1 mandát. *Tím*

¹³⁹ § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁰ § 45 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů. Na základě propočtu navrhovatelů hranice dosahovala až 8%.

¹⁴¹ Jak vyplývá z důvodové zprávy k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1011 ze dne 11.6.2010, rozdíly mezi počtem obyvatel na 1 mandát v jednotlivých obvodech činí až 1000 obyvatel.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, č.j. 4 Ao 4/2010 publikováno pod č. 2140/2010 Sb., www.nssoud.cz

¹⁴³ § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje pro účely voleb do zastupitelstva rozdělit obec na volební obvody. V obcích nad 50 000 obyvatel musí být v každém obvodu voleno nejméně 9 zastupitelů a v hl. m. Praze a statutárních městech musí být městská část v 1 volebním obvodu. Počet členů v zastupitelstvu hl. m. Prahy se musí podle § 48 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, pohybovat mezi 55 a 70. Všechny tyto podmínky byly v usnesení splněny.

¹⁴⁴ Čl. 102 odst. 1 Ústavy zní: „Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“

¹⁴⁵ Viz rovněž judikatura Ústavního soudu, např. usnesení sp. zn. III. ÚS 196/94 ze dne 27. 4. 1995, náleznost sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997, usnesení sp. zn. I. ÚS 360/98 ze dne 8. 12. 1998 a usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07 ze dne 16.8.2007. Za rozumnou a akceptovatelnou odchylku v počtu voličů přitom Ústavní soud považuje až 30%. Podle údajů z důvodové zprávy a z evidence obyvatel činil rozdíl mezi největším a nejmenším obvodem ca 8,5% počtu obyvatel a necelých 16% počtu voličů.

byl dle jejich názoru porušen princip rovnosti volebního práva, neboť počet mandátů v jednotlivých obvodech neodpovídal počtu voličů. Ve volbách tak docházelo k paradoxním výsledkům, kdy v obvodech nedostávali mandáty kandidáti, kteří měli nejvyšší počet hlasů, a to jen proto, že jejich strana nezískala dostatečný celkový počet hlasů, ač překročila 5%. Tyto i další skutečnosti se staly terčem kritiky o narušení rovnosti volebního práva rozdělením Prahy ve volbách do zastupitelstva. Městský soud v Praze ovšem jejich návrh především s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu odmítl.¹⁴⁶ Ani v argumentech praktického průběhu a výsledku voleb neshledal porušení volebního práva. Navrhovatelé následně proti usnesení podali ústavní stížnost a zároveň s ní návrh na zrušení možnosti obcí dělit se na volební obvody¹⁴⁷.

Ústavní soud stížnost zamítl.¹⁴⁸ Důvody pro vydání usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy neshledal protiústavními, neboť spočívaly ve snahách zjednodušit volby a posílit lokální vazby mezi voliči a kandidáty v jednotlivých obvodech. Stěžovatelé naopak neprokázali protiprávní motivaci účelově ztížit malým stranám přístup do zastupitelstva. Samotné výsledky voleb přitom soud neuznal jako důkaz, neboť ty nastanou při jakémkoliv rozdělení obce na volební obvody. Soud i dodal, že obec nemá povinnost využití svého zákonného oprávnění vytvořit v obci více volebních obvodů nějak odůvodňovat. Ani konkrétní úpravu volebních obvodů neshledal soud protiústavní. Vzhledem k nepovinné účasti ve volbách nelze dosáhnout absolutní rovnosti váhy volebních hlasů. I když rozdělení volebních obvodů by z hlediska parametrů mělo být maximálně vyrovnané, existují určité tolerovatelné odchylky, které v případě voleb do zastupitelstva hl. m. Prahy nebyly porušeny.¹⁴⁹ Ani počet propadnutých hlasů způsobený vyšším volebním prahem nedosahoval výše ohrožující demokratický charakter voleb.¹⁵⁰ Ústavní soud rovněž podotkl, že nelze předem předjímat, kdo bude oněmi znevýhodněnými malými stranami, proti kterým má být opatření namířeno. I tyto strany se totiž mohou na základě volební přízně stát velkými a dostat se do zastupitelstva.¹⁵¹ Ústavní soud se rovněž odmítl zabývat stížností na zákonnou možnost obcí dělit se na vícero volebních obvodů, neboť předmětem stížnosti byly především vlastní volby a těmito skutečnostmi se již zabýval Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku, proti kterému ústavní stížnost nebyla podána.

Ve dnech 15. a 16. října 2010 (1. kolo) a 22. a 23. října 2010 (2. kolo) se v České republice konaly také volby do jedné třetiny Senátu Parlament České republiky. Po volbách došlo k podání celkem 6 návrhů na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta, z nichž 4 Nejvyšší správní soud odmítl a 2 zamítl, neboť neshledal porušení zákona.

¹⁴⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11.11.2010, č.j. 12 A 8/2010, dostupný na http://volby.uhl.cz/3_03_usneseni_msvp.pdf

¹⁴⁷ § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb.

¹⁴⁸ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29.3.2011.

¹⁴⁹ V judikatuře Ústavního soudu byla u voleb senátních za přijatelnou označena odchylka až 15% s tím, že teorie za ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylku považuje nejvýše až 30%. Ve volbách komunálních byl za přijatelný, tedy porušení ústavního principu rovnosti volebního práva nezakládající, označen rozptyl v počtu hlasů ve výši 12%. Podle Ústavního soudu činily odchylky v počtu obyvatel jednotlivých obvodů maximálně 8,42%.

¹⁵⁰ Judikatura Ústavního soudu toleruje u poměrného systému volební práh ve výši do 10%. V případě voleb do zastupitelstva hl. m. Prahy byla průměrná hodnota prahu 7, 26%.

¹⁵¹ Ústavní soud poukázal na to, že volby do zastupitelstva hl.m. Prahy se dosud konaly podle různých modelů 1 či více volebních obvodů a že např. z voleb v roce 2006 konaných v 1 volebním obvodu vzešla většina 1 strany, což se u voleb konaných ve vícero volebních obvodech nikdy nestalo.

2. PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU PRÁVNÍ OCHRANU

2.1. Změny právní úpravy občanského soudního řízení

Ke drobné změně občanského soudního řádu došlo na základě nálezu Ústavního soudu¹⁵², který se týkal postavení protistrany sporu v řízení o návrhu na předběžné opatření. Pokud návrhu na předběžné opatření nebylo plně vyhověno a navrhovatel podal odvolání, nemohla protistrana v odvolacím řízení uplatnit svá práva, neboť jednak se o nevyhovění návrhu vůbec nedozvěděla (nebylo jí doručeno příslušné usnesení¹⁵³), přitom však v odvolacím řízení mohl soud návrhu naopak vyhovět a předběžné opatření povolit. V řízení tak protistrana navrhovatele neměla rovné postavení v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny, neboť se nemohla k odvolání před odvolacím soudem nijak vyjádřit a ten mohl naopak do jejích práv zasáhnout tak, že rozhodnutí změnil v její neprospěch. Protistrana se navíc proti rozhodnutí již nemůže odvolat (jde již o rozhodnutí odvolacího soudu).¹⁵⁴ Dovolání rovněž není přípustné, neboť nejde o rozhodnutí ve věci samé.¹⁵⁵

Ústavní soud se neztotožnil s argumentací ohledně protiústavnosti doručování rozhodnutí o předběžném opatření. Rovnost stran neznamená, že všichni účastníci řízení musí v každém okamžiku řízení současně mít k dispozici určitý procesní prostředek. Pokud je zamítavé rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření doručováno pouze navrhovateli a nikoliv protistraně, je to proto, aby navrhovatel byl informován o svém postavení a protistrana naopak nemohla situace využít ve svůj prospěch a poškodit navrhovatele. Pokud by odvolací soud mohl návrhu vyhovět, mohlo by doručením protistraně a jejími následnými kroky dojít k situaci, kdy by vydání předběžného opatření bylo již zbytečné. Protistrana se navíc těžko bude odvolávat, pokud návrhu nebylo vyhověno a tudíž je rozhodnutí v její prospěch. Navíc tvrzení a důkazy týkající se řízení o předběžném opatření budou muset být v případě použití v rozhodnutí ve věci zopakovány před soudem za přítomnosti protistrany, která se k nim bude moci vyjádřit. Tudíž jejich práva nejsou nijak omezena.

Naopak v případě rozhodování soudu v odvolacím řízení Ústavní soud došel k závěru, že toto ustanovení je v rozporu s ústavní zásadou rovnosti účastníků řízení. V rámci soudního řízení musí být všem procesním stranám garantována možnost uplatnit svá tvrzení takovým způsobem, aby žádná z nich nebyla podstatně znevýhodněna. Zákonná úprava řízení o nařízení předběžného opatření tedy musí vytvořit procesní prostor, aby při zajištění účelu předběžného opatření byla současně zachována dotčenému účastníkovi řízení reálná možnost ochrany jeho práv. Pokud soud může v odvolacím řízení měnit rozhodnutí soudu prvního stupně, je nutno, aby jak navrhovatel, tak protistrana mohli v řízení uplatnit rovně své tvrzení a námítky a tak chránit svá práva. V případě řízení o předběžném opatření jde především o rychlé a efektivní řešení práv navrhovatele, které by pro protistranu mělo být naopak překvapivé, aby nemohla cíl předběžného opatření zmařit. Proto soud protistraně nezasílá ani odvolání k vyjádření, ani ve věci nenařídí jednání. Protistrana se ovšem nemůže bránit ani po rozhodnutí odvolacího soudu, pokud ten rozhodnutí soudu první instance změnil v její neprospěch. Přípustný by v tomto případě byl kasační princip, kdy by odvolací soud

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2010, sp.zn. Pl.ÚS 16/09, vyhlášený pod č. 48/2010 Sb. Nálezem bylo s účinností od 1. dubna 2011 zrušeno ustanovení § 220 odst. 3 občanského soudního řádu. Podle něj odvolací soud změnil usnesení, jímž bylo rozhodnuto o předběžném opatření, nebo jiné usnesení, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, nejsou-li podmínky pro jeho potvrzení usnesení nebo zrušení.

¹⁵³ Podle § 76g občanského soudního řádu se usnesení o zamítnutí či odmítnutí návrhu na předběžné opatření zasílá pouze navrhovateli.

¹⁵⁴ Podle § 201 občanského soudního řádu je odvolání přípustné pouze proti rozhodnutí soudu v prvním stupni, tj. nikoliv soudu odvolacího.

¹⁵⁵ § 237 občanského soudního řádu.

rozhodnutí zrušil a vrátil je soudu prvního stupně, kde by obě strany opět mohly uplatnit svá práva. Pokud je ale rozhodnutí změněno, je již ve věci rozhodnuto.

Proto Ústavní soud příslušné ustanovení zrušil a v nálezu určil, že úprava procesního rozhodování o právech protistrany v odvolacím řízení o předběžném opatření jsou nedostatečně chráněna. Je možno tak dosáhnout umožněním návrhu na zrušení předběžného opatření, slyšením v odvolacím řízení, umožněním dovolání apod. Dokud nebude přijata nová právní úprava, vyloučil Ústavní soud možnost měnit v odvolacím řízení rozhodnutí o nevyhovění návrhu na předběžné opatření. Ministerstvo spravedlnosti v současné době připravuje takovou právní úpravu, která by dostála ústavním požadavkům zásady rovnosti účastníků, jak ji vyjádřil v citovaném nálezu Ústavní soud.

2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Ministerstvo spravedlnosti provedlo v roce 2010 několik prověrek soudních agend, zaměřených na zjištění, zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům. Prověrky se zaměřily na rozhodování o úpravě poměrů nezletilých dětí u vybraných okresních soudů a na řízení o přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče. Vedení soudů bylo uloženo přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků, případně provést prověrku senátu, který vykazoval největší počet nedodělků, resp. následnou prověrku věcí, u kterých byly zjištěny nedostatky v plynulosti řízení.

Problémy s včasným vyřizováním žádostí o odškodnění stále přetrvávají, i když se průměrná délka řízení ve sporech podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci¹⁵⁶ zkrátila oproti roku 2009 o 30 dní. I tak nicméně činí 717 dní¹⁵⁷. *Vzhledem k důsledkům, jaké může mít příliš dlouhé odškodňovací řízení, je také závažné, že není ve statistických přehledech zvláště sledována problematika průtahů. Při vyřizování žádosti v předběžném projednávání, tak v případném soudním sporu o odškodnění dochází k průtahům také proto, že Ministerstvo spravedlnosti a následně ani soud nemají často k dispozici spis z napadaného řízení, který je potřebný k posouzení nároku. Jak bylo rovněž zmíněno v minulé Zprávě, k průtahům v odškodňovacím řízení může svou přetížeností přispívat Obvodní soud pro Prahu 2, jenž je příslušný k projednání žalob v případech, kdy za stát jedná Ministerstvo spravedlnosti (což jsou právě případy prodlení soudů, nezákonných soudních rozhodnutí, zásahů exekutorů apod.).*

Jedním z opravdu zásadních nedostatků zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci¹⁵⁸ je zvláštní šestiměsíční subjektivní lhůta pro uplatnění nemajetkové újmy. Tato lhůta je velmi krátká již v porovnání s tříletou promlčecí lhůtou, ve které je možno nárokovat náhradu škody způsobené soukromou osobou podle občanského zákoníku. Stát je tedy v očividně zvýhodněném postavení oproti soukromým škůdcům a naopak poškození státem jsou očividně znevýhodněni, neboť svá práva musí uplatnit dříve.

K otázce odškodňování osob za nezákonný výkon veřejné moci se vyjádřil i veřejný ochránce práv, který se zaměřil na vyřizování žádostí o odškodnění na jednotlivých ministerstvech.¹⁵⁹ Zjistil, že praxe na ministerstvech je velmi rozdílná, obecně jsou však problémy se včasným

¹⁵⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁷ Podle statistického přehledu soudních agend II Ministerstva spravedlnosti za rok 2010. <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=3397&d=47145> Průměrná délka se vztahuje ke všem odškodňovacím řízením podle tohoto zákona. Viz rovněž Zpráva za rok 2009.

¹⁵⁸ Zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ Viz <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/zadosti-o-odskodneni-za-protipravni-jednani-statu-nejsou-vyrizovany-v-souladu-se-zakone/>.

vyřizováním žádostí, s odůvodňováním rozhodnutí a s poučováním žadatelů o jejich právu obrátit se na soud. Žádosti jsou často posuzovány formalisticky a nikoliv podle obsahu, především ohledně povahy nároku, tj. zda žadatel požaduje náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, které nemusí být z povahy věci přesně vyčísleno (satisfakce může mít podobu i omluvy). Komunikace se žadateli je rovněž nedostatečná, obzvláště právě v případech, kdy ministerstvo nestihne vyřídit žádost včas a žadateli pak začíná běžet lhůta pro uplatnění soudního nároku. Na základě těchto zkušeností Veřejný ochránce zformuloval „Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění“¹⁶⁰. V něm doporučuje, aby každé ministerstvo zřídilo jedno konkrétní místo, které se bude zabývat vyřizováním žádostí o odškodnění za výkon veřejné moci v jeho působnosti, bude žádosti shromažďovat a statisticky vyhodnocovat. Žádosti by měly být posuzovány podle svého obsahu a s žadateli má být komunikováno. Zejména jim má být potvrzeno přijetí žádosti, mají být vyzváni k jejímu případnému doplnění, a především informováni o jejich vyřízení v zákonné lhůtě 6 měsíců. Pokud došlo k překročení této lhůty, má to být žadateli oznámeno rovněž s důvody zpoždění a s pravděpodobným datem vyřízení s tím, že se žadatel může ihned obrátit na soud s žalobou ve věci. Svá stanoviska by ministerstva měla vždy odůvodnit. Ministerstva se rovněž mají snažit uspokojit žádost již v tomto předsoudním stádiu, pokud je důvodná, čímž naplní příslušné mezinárodní úmluvy a zároveň předejdou zbytečným a nákladným soudním řízením. Pokud navíc ministerstvo ve své činnosti zjistí systémový problém spočívající v nečinnosti či nezákonném rozhodování určité své složky či podřízené organizace, mělo by podniknout přiměřené kroky k jejich odstranění, aby tak předešlo dalším žádostem a protiprávním postupům.

Základním krokem při zrychlování odškodňovacího procesu by měla důkladná analýza efektivity předběžného projednání nároků a zodpovězení otázky, zda je tento způsob efektivní a jestli zavedením předběžného projednávání došlo k odlehčení soudů, nebo jen ke zdvojení řízení. Vhodné by bylo zjistit, kolik žadatelů se obrátí na soud, kolik žadatelů je na rozdíl od předběžného projednání v soudním řízení úspěšných apod. Přístup k soudním spisům by měl být zajištěn buď lhůtou pro poskytnutí originálu spisu, anebo zajištěním jeho kopie, ať již papírové nebo elektronické. Přetížení Obvodního soudu pro Prahu 2 by mohlo být řešeno buď změnou soudní příslušnosti, případně navýšením počtu jeho soudců.

2.3. Problematika exekucí

K 31.12.2010 vykonávalo činnost s celostátní působností 147 soudních exekutorů, v roce 2010 bylo nařízeno 701 900 exekucí, což je meziroční nárůst o 3,5%. V roce 2010 bylo uskutečněno 24 kontrol exekutorských úřadů u 23 soudních exekutorů,¹⁶¹ přičemž byly podány 4 kárné žaloby pro průtahy v řízeních a nezákonný postup, exekutorům byla vytknuta drobná pochybení a doporučeno zjednatí nápravy. V roce 2010 obdrželo ministerstvo 634 podnětů k výkonu státního dohledu, z nichž bylo podáno 6 kárných žalob pro nezákonný postup a 2 kárné žaloby pro průtahy v řízení. Ve 47 případech byla exekutorům vytknuta drobná pochybení.

V této souvislosti nutno uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,¹⁶² kdy byla exekutorovi vytýkána nepřiměřenost exekuce, neboť na pohledávku v řádech tisíců Kč provedl exekuci prodejem nemovitosti v ceně přes 1 mil. Kč. Tento skutek ovšem za uvedených okolností nebyl shledán kárným proviněním, neboť vymožení dané pohledávky

¹⁶⁰ Viz <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

¹⁶¹ § 9 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2011 č. j. 14 Kse 1/2010, www.nssoud.cz

nešlo uskutečnit jiným, vhodnějším způsobem. Při posuzování vhodnosti zvoleného způsobu exekuce je totiž nutno vzít v úvahu okolnosti případu, zda by jiný způsob byl vhodnější a přiměřenější vůči majetku povinného, avšak zároveň zaručil efektivní a rychlé uspokojení pohledávky oprávněného. Výkon rozhodnutí může být proveden i takovým způsobem, že cena předmětu, z něhož má být uspokojení pohledávky oprávněného dosaženo, výši této pohledávky významně přesahuje, pokud jiným způsobem nelze pohledávku oprávněného uspokojit vůbec, a nebo v době nikoliv přiměřené. Příjem povinného v daném případě již podléhal exekuci z jiných pohledávek a ani jiné možnosti pro uspokojení nebyly efektivní, neboť např. movitý majetek podle vyjádření exekutora k uspokojení pohledávky a příslušenství nepostačuje. Povinný navíc v daném případě nevyužil žádných opravných prostředků a nepodal návrh na zastavení exekuce pro nepřiměřenost. Za daných okolností tudíž nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv povinného a tudíž ani k překročení pravomocí exekutora.

Ústavní soud se vyjádřil k otázce hrazení nákladů exekuce zastavené pro nemajetnost povinného.¹⁶³ Zákonné ustanovení exekučního řádu¹⁶⁴ o hrazení nákladu exekuce zastavené pro nemajetnost povinného oprávněným vyložil ústavně konformně tak, že tato povinnost oprávněného se odvíjí od toho, do jaké míry sám zastavení exekuce zavinil, jak ostatně vyplývá z ostatních ustanovení exekučního řádu i občanského soudního řádu.¹⁶⁵ Pokud tedy oprávněný na zastavení exekuce nenese žádnou vinu, není ani povinen hradit její náklady.

2.4. Nároky ze zásahu do osobnostních práv a jejich promlčení

Ústavní soud se vyjádřil k otázce promlčení nároků na odškodnění zásahu do osobnostních práv.¹⁶⁶ Podle judikatury Nejvyššího soudu totiž nejdříve bylo osobnostní právo považováno za nemajetkové a tudíž nepodléhalo promlčení.¹⁶⁷ Tato judikatura se ovšem později změnila tak, že právo na náhradu nemajetkové újmy způsobené zásahem do osobnostního práva je právo majetkové a tudíž podléhá promlčení ve lhůtě 3 let od zásahu.¹⁶⁸ V projednávaném případě došlo k zabití člena rodiny a tím k zásahu do osobnostních práv jeho příbuzných. Nejdříve probíhalo trestní řízení s pachatelem, kde ovšem nebyly nároky poškozených uspokojeny. V následném civilním řízení pak bylo namítnuto promlčení, čemuž soud vyhověl, neboť trestní řízení trvalo více jak 3 roky od události. Příbuzní na základě předchozí judikatury nepodali civilní žalobu dříve a nyní byli její změnou připraveni o možnost vymáhat své nároky. Ústavní soud v této věci připomněl, že přístup orgánů veřejné moci k zákonům a k jejich výkladu nesmí být čistě formalistický a musí respektovat ochranu základních práv a právních principů. Jakýkoliv výkon práva nesmí být v rozporu s dobrými mravy a zásadou spravedlnosti a soudní rozhodování nesmí takovému jednání poskytnout ochranu. Takovýmto jednáním může být právě i uplatnění námitky promlčení, pokud by vedlo ke značnému poškození určité osoby, k čemuž došlo právě v projednávaném případě. Stěžovatelé pozdní podání žaloby nijak nezavinili a naopak viník by nyní profitoval ze změny judikatury, což by bylo v rozporu s dobrými mravy a spravedlností a slušností. Soudy proto nemohou rozhodovat pouze mechanicky, ale musí i tyto základní pravidla zohlednit.

Za účelem zlepšení postavení poškozených v trestním řízení připravilo Ministerstvo spravedlnosti novelu trestního řádu, která umožňuje soudům v trestním řízení přiznat poškozeným nejen náhradu škody, ale i náhradu způsobené nemajetkové újmy a vrácení

¹⁶³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/08 ze dne 29.9.2010

¹⁶⁴ § 89 exekučního řádu.

¹⁶⁵ § 89 odst. 2 exekučního řádu ve spojení s § 142 a násl. občanského soudního řádu.

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5.8.2010.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.9.2003 č. j. 30 Cdo 1542/2003.

¹⁶⁸ Rozhodnutí Velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 12.11.2008 č.j. 31 Cdo 3161/2008, publikováno pod č. 73/2009 Sb NS.

bezodůvodného obohacení na úkor poškozeného z trestného činu, pokud budou tyto nároky v trestním řízení řádně prokázány. Tito poškození získají v trestním řízení stejná práva jako ostatní poškození a budou se tudíž rychleji a efektivněji domoci svých práv. Novela byla schválena Senátem.¹⁶⁹

2.5. Rozhodčí řízení a problematika spotřebitelských sporů

Již několik let se v České republice vyskytují případy, že spory ze spotřebitelských smluv jsou řešeny místo u soudů v rozhodčím řízení. Rozhodčí řízení je obecně považováno za rychlejší, méně formální a za určitých podmínek i efektivnější metoda řešení sporů. Opačným znakem ovšem je, že rozhodci nejsou natolik vázáni procesními pravidly občanského soudního řízení jako soudci¹⁷⁰, nýbrž mohou v řízení postupovat neformálně na základě dohody stran a nemusí rozhodovat podle právních předpisů, ale podle zásad spravedlnosti, pokud je k tomu strany zmocní.¹⁷¹ Rozhodcem navíc může být prakticky kdokoli, kdo je způsobilý k právním úkonům.¹⁷² Těchto možností spolu s celkovou neformálností rozhodčího řízení začali bohužel využívat někteří nekalí podnikatelé, když zjistili, že výsledkem rozhodčího řízení může být rozhodčí nález, který je pravomocným a právně vykonatelným rozhodnutím stejně jako soudní rozhodnutí¹⁷³, a tedy stejně jako soudní rozhodnutí není při výkonu rozhodnutí soudem věcně přezkoumáván¹⁷⁴. Z toho tedy plyne představa, že rozhodce může na základě pověření stran rozhodovat jejich spory v praxi bez ohledu na právní předpisy a pokud se proti tomu jedna ze stran neozve, je takovéto rozhodnutí právně vykonatelné. Dotyční podnikatelé využívají především nezkušenosti a neznalosti spotřebitelů, kterým předkládají adhezním způsobem smlouvy obsahující rozhodčí doložky.¹⁷⁵ Pokud je spotřebitelé podepíše, pravomoc rozhodovat své spory přenáší ze soudu na smluvně určeného rozhodce. Rozhodčí řízení má své výhody spočívající v rychlosti a neformálnosti. Stává se ovšem, že rozhodce navržený ve smlouvě podnikatelem je s ním úzce propojen. Takové rozhodčí řízení pak porušuje i povinnost nestrannosti rozhodce¹⁷⁶ a následné řízení často postrádá i základní charakteristiky spravedlivého procesu, který platí i v rozhodčím řízení.¹⁷⁷ Pokud ovšem spotřebitel nepodá návrh na soudní přezkum, stává se rozhodčí nález definitivním.

Jak vyplývá z výše řečeného, rozhodčí nález je možno přezkoumat soudem.¹⁷⁸ Tento přezkum je ovšem zaměřen především na procesní otázky (otázky platnosti rozhodčí smlouvy, způsobilosti rozhodce a jeho rozhodování, rozhodnutí v rozporu s vůlí stran). Soud ovšem nález nepřezkoumává např. z hlediska souladu s hmotným právem včetně speciálních norem občanského zákoníku o smlouvách se spotřebitelem.¹⁷⁹ Jedním ze základních pravidel spotřebitelských smluv přitom je, že nesmějí obsahovat ujednání, která znamenají značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran v neprospěch spotřebitele.¹⁸⁰ Takováto ujednání ve spotřebitelských smlouvách jsou (dříve relativně, nyní absolutně) neplatná. Zatímco soud musí ovšem k této neplatnosti přihlídnout (nyní dokonce z úřední povinnosti), rozhodce,

¹⁶⁹ Sněmovní tisk č. 229, senátní tisk č. 93.

¹⁷⁰ § 19 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů.

¹⁷¹ § 25 odst. 3 zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷² § 4 zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷³ § 28 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷⁴ § 254 odst. 5 občanského soudního řádu.

¹⁷⁵ Rozhodčí doložka je ujednání, že všechny spory ze smlouvy bude v budoucnu rozhodovat stranami určený rozhodce či rozhodci. Viz § 2 odst. 3 písm. b) zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷⁶ § 8 zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷⁷ § 18 a § 19 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷⁸ § 31 a násl. zákona o rozhodčím řízení.

¹⁷⁹ § 51a a násl. občanského zákoníku.

¹⁸⁰ § 55 a 56 občanského zákoníku, směrnice Rady 93/13/EHS o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

obzvláště pokud má rozhodovat podle zásad spravedlnosti, k ní přihlédnout nemusí. V praxi se často stávalo, že k ní rozhodci nepřihlíželi vůbec.

Postoj soudů k rozhodčím doložkám a rozhodčím řízením ve spotřebitelských sporech je zatím neustálený. Pokud už se někteří spotřebitelé obrátili na soud, docházely soudy k často rozdílným výsledkům. Soudy nižších instancí v některých případech rozhodčí nálezy ruší právě pro rozpor s právem ochrany spotřebitele, neboť považují rozhodčí doložky či jiné ujednání smlouvy (např. výši smluvních pokut) na základě práva EU za nepřiměřené podmínky ve smlouvě se spotřebitelem.¹⁸¹ Nejvyšší soud ovšem zaujal stanovisko, že rozhodčí doložka jako součást smlouvy se spotřebitelem nemá jinou povahu než jakékoliv jiné soukromoprávní ujednání a pokud je uzavřena v souladu s právem (tj. podpisem obou smluvních stran), jde o platné a závazné smluvní ujednání. Zákonná ochrana spotřebitele nemůže sloužit k ochraně před jeho vlastní lehkomyšlností a nezodpovědností.¹⁸² Rozhodčí doložky tedy nejsou automaticky nekalým a nepřiměřeným smluvním ujednáním a obrana před nimi či jinými ujednáními spotřebitelské smlouvy tedy musí poukazovat na konkrétní ustanovení smlouvy, která způsobují značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran v neprospěch spotřebitele.

Jednou z možností, jak napadat rozhodčí doložky, se ukázalo stanovení procesních pravidel rozhodčího řízení. V mnohých případech se totiž procesní pravidla určují odkazem na pravidla určité soukromé společnosti, stejně jako výběr konkrétních rozhodců, kteří jsou stranami vybíráni či jinak ustavováni ze seznamu vedeného touto společností. Podle zákona o rozhodčím řízení přitom pouze stále rozhodčí soudy zřízené zákonem mohou vydávat své statuty a řády uveřejněné v Obchodním věstníku, mohou určovat procesní postupy a rovněž způsoby ustanovení rozhodců ze seznamů, které mohou vést pouze tyto soudy.¹⁸³ Některé soudy z toho proto dovozují, že rozhodčí smlouva umožňující vedení řízení na základě těchto pravidel rozhodci určenými z těchto seznamů je neplatná, neboť určuje základní náležitosti rozhodčího řízení protizákonným způsobem, resp. tyto náležitosti vlastně vůbec neobsahuje.¹⁸⁴ I tento názor ovšem není obecně sdílen, neboť jiné soudy považují odkazy na procesní pravidla a seznamy rozhodců za formu smluvního ujednání, která je v těchto dokumentech pouze konkretizována.¹⁸⁵

V reakci na problémy rozhodčího řízení ve spotřebitelských sporech připravuje v současnosti Ministerstvo spravedlnosti novelu zákona o rozhodčím řízení, která by měla zajistit zákonnou ochranu spotřebitele i v tomto řízení.¹⁸⁶ Novela přinese významné změny zejména v oblasti řešení sporů ze spotřebitelských smluv. Nově stanoví náležitosti rozhodčí smlouvy uzavírané mezi spotřebitelem a podnikatelem a podmínky pro výkon činnosti rozhodce u spotřebitelských sporů řešených rozhodcem. Platná rozhodčí smlouva sjednávaná pro řešení sporů ze spotřebitelských smluv musí být sjednána samostatně a nikoliv jako součást

¹⁸¹ Např. rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 14.12.2009, č.j. 33 C 68/2008 přístupný na http://pavel.uhl.cz/spory/zruseni_RN_brabc_anonym.pdf nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8.3.2010, č.j. 33 Cm 13/2009 přístupný na

<https://isir.justice.cz/isir/doc/dokument.PDF?rowid=AAAE1GAAjAAP%2FQSAAV>

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.6.2010, č. j. 23 Cdo 1201/2009.

¹⁸³ § 13 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení. V současnosti jsou stálými rozhodčími soudy ze zákona pouze Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky s obecnou působností, Burzovní rozhodčí soud při Burze cenných papírů Praha pro spory z investičních instrumentů a Rozhodčí soud při Českomoravské komoditní burze Kladno pro spory z burzovního obchodování.

¹⁸⁴ Viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28.5.2009, č.j. 12 Cmo 496/2008, dostupné např. na <http://www.lexforum.cz/222> anebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.2.2011, č.j. 23 Cdo 4112/2009.

¹⁸⁵ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.7.2008, č.j. 32 Cdo 2282/2008.

¹⁸⁶ Novela je projednávána v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 371) a zřejmě nabude účinnosti v druhé polovině roku 2011.

obecných podmínek smlouvy hlavní. Spotřebitele tudíž budou moci s plným vědomím rozhodnout, zda spory ze smlouvy chtějí řešit soudně nebo v rozhodčím řízení. Ve spotřebitelských sporech bude nutné vždy rozhodovat v souladu s právním předpisy stanovenými na ochranu spotřebitele, přičemž opačný postup bude mj. zakládat důvod pro zrušení rozhodčích nálezů soudem a pro zastavení nařízeného výkonu rozhodčích nálezů.

3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

3.1. Legislativa

V průběhu roku 2010 byla Ministerstvem spravedlnosti připravována tzv. implementační¹⁸⁷ novela trestního zákoníku a trestního řádu, která by měla ve vztahu k osobám omezeným na svobodě přinést tyto dvě zásadní změny: rozšíření možnosti aplikace trestu domácího vězení (s využitím zpoplatněného elektronického kontrolního systému) na osoby, které porušují podmínky uloženého trestu obecně prospěšných prací (podle současné úpravy by jim byl trest přeměněn v nepodmíněný trest odnětí svobody) a rozšíření možnosti použití zabezpečovací detence (viz níže kap. II./3.5 Zprávy). Další připravovaná změna se týkala zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže (viz níže kap. II./3.5 Zprávy).

V roce 2010 byl přijat zákon č. 427/2010 Sb., který představuje jedno z legislativních opatření, kterými Česká republika vykonává rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008 v již zmíněné věci č. 298/07 *Rashed proti České republice*.¹⁸⁸ V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru že „český právní řád nezaručuje žadatelům o mezinárodní ochranu, jsou-li v souvislosti s podáním žádosti o udělení této ochrany zbaveni svobody, urychlený soudní přezkum zbavení svobody, a že je tak v rozporu s článkem 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“. Zákon novelizuje zákon o pobytu cizinců,¹⁸⁹ zákon o azylu¹⁹⁰ a zákon o Policii České republiky¹⁹¹ a přináší zásadní změny v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, v řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, v řízení o žalobě proti rozhodnutí o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku a v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince. Nově je v těchto řízeních soud povinen rozhodnout do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nebo je-li to nezbytné.¹⁹² Z důvodu odstranění případných průtahů jsou žalobci ze zákona osvobozeni od soudních poplatků.

3.2. Judikatura

3.2.1 Rozhodnutí ESLP proti ČR¹⁹³

V roce 2010 byla Česká republika ve třech případech odsouzena Evropským Soudem pro lidská práva („ESLP“) z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu článku 5 Úmluvy.

¹⁸⁷ Návrh zákona byl vypracován s ohledem na nutnost k zajištění závazků České republiky vyplývajících ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí; z Rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva; z Rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu; ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/123/ES ze dne 21. října 2009, kterou se mění Směrnice 2005/35/ES o znečištění lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání; z Rámcového rozhodnutí Rady 2004/68/SVV ze dne 22. prosince 2003 o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii; ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

¹⁸⁸ Viz Zpráva za rok 2008.

¹⁸⁹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹¹ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹² Viz § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, § 46a odst. 5 a § 73 odst. 5 zákona o azylu.

¹⁹³ Podkapitola je zpracována podle podkladu Ministerstva spravedlnosti do Zprávy o stavu lidských práv ze dne 21. února 2011.

V případě *Ronald David Crabtree proti České republice*¹⁹⁴ byl stěžovatel v únoru 2003 vzat do vazby. V květnu, červenci, srpnu a září 2003 soudy zamítly jeho žádosti o propuštění na svobodu. V listopadu 2004 Ústavní soud rozhodl, že stěžovatelova vazba byla nezákonná, jelikož soudy rozhodly pouze o stěžovatelových žádostech o propuštění na svobodu a nerozhodly z vlastního podnětu v zákonem stanovené lhůtě též o jeho ponechání ve vazbě, pro které trestní řád stanoví přísnější podmínky než pro rozhodování o propuštění na svobodu. Uvedeným postupem došlo dle Ústavního soudu k porušení principu právní jistoty, jelikož nebylo zřejmé, od jakého data počíná běžet lhůta pro nové rozhodování o vazbě stěžovatele.

Při posuzování odůvodněnosti stížnosti ESLP s odvoláním na závěry Ústavního soudu dospěl k závěru, že vazba stěžovatele nebyla v souladu se zákonem, a proto byla také v rozporu s článkem 5 odst. 1 Úmluvy. Soud také konstatoval porušení článku 5 odst. 5 Úmluvy, protože český právní řád v rozhodnou dobu neumožňoval náhradu nemajetkové újmy utrpěné v důsledku nezákonného zbavení svobody. Námitku vlády, že stěžovatel není poškozenou osobou a že nevyčerpal vnitrostátní prostředky nápravy, neboť stěžovateli nebylo poskytnuto žádné odškodnění za porušení jeho práva na svobodu uznané Ústavním soudem (navíc nebylo v té době zavedenou praxí, že by soudy přiznávaly v obdobných případech i náhradu nemajetkové újmy) ESLP odmítl a přiznal stěžovateli zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu ve výši 2 000 €. Žádost stěžovatele o náhradu majetkové škody Soud zamítl pro nedostatek příčinné souvislosti s konstatovaným porušením Úmluvy.

Také v případě *Albert Žirovnický proti České republice*¹⁹⁵ ESLP dospěl k závěru, že bylo porušeno právo stěžovatele na svobodu a osobní bezpečnost zaručené článkem 5 odst. 1, 4 a 5 Úmluvy, a přiznal mu zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu ve výši 4 000 €. Stěžovatel byl v březnu 2001 vzat do vazby v souvislosti s trestním stíháním vedeným proti němu pro podezření ze spáchání trestného činu vraždy. V průběhu roku 2001 a 2002 soudy opakovaně rozhodly o prodloužení vazby a zamítly několik stěžovatelových stížností proti těmto rozhodnutím a žádostí o propuštění na svobodu. V březnu 2002 byl stěžovatel uznán vinným z trestného činu vraždy a odsouzen k šestnácti letům odnětí svobody; rozsudek potvrdil i odvolací soud. Stěžovatel neuspěl s dovoláním ani s ústavní stížností, kterými napadal předchozí rozhodnutí o vazbě.

ESLP shledal porušení článku 5 odst. 1 Úmluvy v souvislosti s držením stěžovatele ve vazbě v období několika týdnů v lednu až únoru 2002, kdy již vypršela lhůta pro trvání vazby stanovená předchozím rozhodnutím soudu. Dle ESLP byl stěžovatel v tomto období držen ve vazbě bez řádného soudního rozhodnutí, které by vazbu nařizovalo. Soud neuznal argument vlády, že zákonnost vazby v tomto období vyplývala z přechodných ustanovení novely trestního řádu¹⁹⁶ a poukázal na to, že „stěžovatel se v důsledku těchto přechodných ustanovení ocitl ve stavu nejistoty ohledně důvodů prodloužení jeho vazby.“

ESLP také konstatoval porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy, když nepovažoval soudní přezkum jednotlivých stížností proti rozhodnutím o vazbě a žádostí o propuštění na svobodu v období před 25. březnem 2002 za urychlený. Jako nedostatečný tak byl shledán postup soudů, které rozhodly o jednotlivých stěžovatelových stížnostech proti rozhodnutí o vazbě a jejímu

¹⁹⁴ Rozsudek ze dne 25. února 2010 ve věci č. 41116/04 byl v českém překladu zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti.

¹⁹⁵ Rozsudek ze dne 30. září 2010 ve věci č. 23661/03 byl v českém překladu zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti.

¹⁹⁶ Článek II bod 4 novely zákona č. 265/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stanovil, že v případech, kdy vazba začala před účinností novely, lhůty pro vydání rozhodnutí o pokračování vazby počínají běžet dne 1. ledna 2002. Orgány činné v trestním řízení toto ustanovení pochopily ve stěžovatelově věci (a jistě nejenom v ní) tak, že ačkoli byla jeho vazba prodloužena jen do 31. prosince 2001, stačí o dalším trvání vazby rozhodnout ve lhůtě dalších tří měsíců a pěti dnů.

prodloužení, respektive o jeho žádostech o propuštění, vždy v horizontu cca pěti až sedmi týdnů. ESLP přitom poukázal i na to, že dle § 72 odst. 3 trestního řádu mají soudy rozhodovat v takových případech neodkladně, nejpozději do pěti pracovních dnů, k čemuž ani při jednom takovém rozhodování ve stěžovatelské případě nedošlo.

Podle ESLP byl porušen i článek 5 odst. 5 Úmluvy, neboť žaloba proti státu podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem,¹⁹⁷ či žaloba na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku nepředstavovaly dle názoru ESLP v rozhodném období dostupný a účinný prostředek kompenzace za nemajetkovou újmu způsobenou držením ve vazbě, které bylo v rozporu s Úmluvou. Soud přitom odkázal na obdobné závěry v předchozích rozsudcích proti České republice.¹⁹⁸

Porušení práva stěžovatele na svobodu a osobní bezpečnost zaručené článkem 5 odst. 4 Úmluvy konstatoval Soud i ve třetím případě *Radan Knebl proti České republice*.¹⁹⁹

3.2.2 Rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud v roce 2010 vydal několik zásadních rozhodnutí, které souvisely s porušením práva stěžovatelů na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu článku 5 Úmluvy. Jednalo se o nález ze dne 20. dubna 2010²⁰⁰, nález ze dne 8. června 2010²⁰¹ (viz výše kap.II./1.3 Právo na soukromí a ochrana osobních údajů) a nález ze dne 29. září 2010.

Nálezem Ústavního soudu ze dne 20. dubna 2010 bylo s účinností od 26. dubna 2010 zrušeno ustanovení § 74 odst. 2 věty druhé části za středníkem trestního řádu: „*obecný soud po vydání zprošťujícího rozsudku vydává, je-li obviněný ve vazbě, usnesení o jeho propuštění na svobodu.*“²⁰² Doposud bylo možné, aby za situace, kdy soud prvního stupně vyhlásil zprošťující rozsudek, státní zástupce oddálil propuštění obviněného z vazby, pokud podal stížnost proti předmětnému usnesení a zároveň odvolání proti rozsudku. Mohlo tak docházet k tomu, byť např. jen na krátkou dobu do rozhodnutí o stížnosti, že obviněný nebyl propuštěn z vazby na svobodu ani po vydání zprošťujícího rozsudku. Nově však bude obviněný po vydání zprošťujícího rozsudku vždy neprodleně propuštěn na svobodu, protože stížnost státního zástupce proti rozhodnutí o propuštění obviněného z vazby nemá odkladný účinek.²⁰³

Nález Ústavního soudu vycházel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který v souvislosti s institutem vazby a jejím pokračováním rozvinul tzv. doktrínu zesílených důvodů, podle které se musí soud během řízení vypořádávat s tím, zda podezření ze spáchání trestného činu je posilováno či oslabováno. Vazba je opatřením naprosto výjimečným, které zbavuje osobní svobody osobu, na níž se hledí jako na nevinnou. Z tohoto důvodu o ní může rozhodovat jen orgán nezávislý a nestranný, kterým je z orgánů činných v trestním řízení pouze soud. I když trvání podezření je nutnou podmínkou zákonnosti pokračování vazby, po delší době však ani to nestačí a soud je povinen určit, zda existují jiné relevantní důvody

¹⁹⁷ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁸ *Crabtree proti České republice*, č. 41116/04, rozsudek ze dne 25. února 2010 a *Smatana proti České republice*, č. 18642/04, rozsudek ze dne 27. září 2007 dostupné na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=18642/04%20%7C%2018642/04&sessionId=69242540&skin=hudoc-en>

¹⁹⁹ Viz kapitola I./ 3.2.1.2.

²⁰⁰ Vyhlášen pod č. 163/2010 Sb.

²⁰¹ Vyhlášen pod č. 219/2010 Sb.

²⁰² Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ Ustanovení § 74 odst. 2 trestního řádu je na základě rozhodnutí Ústavního soudu nyní plně v souladu s čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny základních práv a svobod a zejména s čl. 5 odst. 1 písm. c) a čl. 5 odst. 3 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.

ospravedlňující takové omezení osobní svobody.²⁰⁴ Z hlediska okamžiku konce vazby pak Evropský soud pro lidská práva dovozuje, že vazba končí dnem, kdy bylo soudem prvního stupně vyhlášeno rozhodnutí (rozhodnuto o obžalobě).²⁰⁵

V nálezu ze dne 29. září 2010²⁰⁶ Ústavní soud rozhodl o tom, že i rozhodnutí v kázeňském řízení při výkonu trestu odnětí svobody musí alespoň v některých případech podléhat soudnímu přezkumu ohledně omezení základních práv a svobod, které jsou pod ochranou soudní moci.²⁰⁷ Ústavní soud konstatoval, že ač vězeňský režim v sobě automaticky zahrnuje omezení určitých základních práv a svobod stanovených zákonem,²⁰⁸ určité vězeňské režimy (např. umístění do samovazby) v podobě kázeňských trestů znamenají ještě výraznější omezení těchto práv. „*Tato omezení již přesahují i běžný režim výkonu trestu odnětí svobody a proto jako zásahy do základních práv a svobod, které nevyplývají automaticky ze zákona o výkonu trestu, musí být podrobeny soudnímu přezkumu, zda je jejich uplatnění legitimní a přiměřené.*“

3.2.3. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Krátkodobým omezením osobní svobody se zabýval Nejvyšší správní soud v září 2009,²⁰⁹ kdy řešil právní možnosti revizora v situaci, kdy cestující dobrovolně nesplní svou povinnost následovat revizora na policii anebo setrvat na vhodném místě do příchodu policisty. V posuzovaném případě cestující bez platné jízdenky se v průběhu přepravní kontroly pokusil utéci z trolejbusu, byl revizorem zadržen, což následně vyústilo v potyčku mezi oběma muži. Revizor byl následně postižen za přestupek proti občanskému soužití. Nejvyšší správní soud konstatoval, že zákon o drahách²¹⁰ sice ukládá cestujícímu povinnost prokázat svou totožnost revizorovi, ale revizor sám není oprávněn zjišťovat totožnost cestujícího přes jeho odpor“. Pokud cestující dobrovolně nesplní svou povinnost prokázat se osobními údaji potřebnými na vymáhání zaplacení jízdného a přírážky k jízdnému, musí nést s tím spojené negativní následky předvídané zákonem o dráhách, tedy splnit povinnost následovat revizora na vhodné pracoviště veřejné správy ke zjištění totožnosti,²¹¹ anebo povinnost setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjistit totožnost cestujícího. Takovouto oprávněnou osobou bude zpravidla státní nebo městský policista. V situaci, kdy cestující nepředloží platnou jízdenku a následně nesplní ani povinnost dle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách, útočí na zájem chráněný zákonem. Tímto zájmem je ochrana majetkových práv provozovatele a zájem na tom, aby cestující v drážní dopravě řádně hradili jízdné, resp. pokud tak neučiní, aby uhradili přírážku podle přepravního řádu. Takovýmto jednáním se cestující dopouští přinejmenším civilního deliktu.²¹² V takovémto případě nelze paušálně vyloučit nutnou obranu, tedy právo revizora odvrátit tento útok zadržením cestujícího, který se pokouší utéct. Nutná obrana zadržením cestujícího je možná jen za podmínky, že revizorovo počínání není

²⁰⁴ Srov. rozhodnutí ze dne 7. dubna 2005 ve věci Rokhlina proti Rusku (stížnost č. 54071/00), § 63. dostupné na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=54071/00&sessionid=69240573&skin=hudoc-en>.

²⁰⁵ Srov. rozhodnutí ze dne 27. června 1968 ve věci Wemhoff proti Německu (stížnost č. 2122/64) dostupné na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Wemhoff%20%7C%20v%20%7C%20Germany&sessionid=69240573&skin=hudoc-en> a rozhodnutí ze dne 6. dubna 2000 ve věci Labita proti Itálii (stížnost č. 26772/95), dostupné na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696436&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

²⁰⁶ Vyhlášen pod č. 341/2010 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

²⁰⁷ Čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 4 Ústavy.

²⁰⁸ § 27 zákona č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010.

²¹⁰ Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

²¹¹ Srov. § 37 odst. 5 písm. d) zákona o drahách.

²¹² Uvažovat však lze za určitých okolností i o přestupku proti majetku.

zcela zjevně nepřiměřené způsobu útoku. Revizor tedy nesmí volit takové prostředky, které povedou nebo mohou vést k újmě na zdraví „černého pasažéra“ nebo jakékoliv jiné osoby. Revizor se ani nesmí bez dalšího „vrhnout“ na cestujícího, ale musí mu dát šanci svou povinnost dle zákona splnit dobrovolně, ani nesmí použít větší síly než je nezbytně nutné k dosažení cíle jeho zákroku, kterým je ochrana majetkových práv provozovatele. Nutná obrana neslouží a nemůže sloužit k vymožení pohledávky vůči „černému pasažérovi.“ Naproti tomu je přirozené, že zasahující revizor musí reagovat též na eventuelní násilí ze strany cestujícího. Cestující, který ve vztahu k revizorovi použije fyzickou sílu, resp. se s ním pustí do potyčky, musí nést tomu odpovídající riziko revizorovy adekvátní reakce. Zákon o přestupcích²¹³ totiž dává revizorovi možnost se i tomuto novému útoku ze strany cestujícího přiměřeně bránit. Výše uvedené závěry se nevztahují jen na vztah provozovatele drážní dopravy a černého pasažéra, ale vyplývají z předpokladu možnosti každé jednotlivé fyzické či právnické osoby chránit si v sociálních interakcích svá práva. Každý se může obdobným způsobem chránit například proti zloději, jakkoliv hodnota odcizených věcí nenaplní trestní odpovědnost pachatele, nebo proti hostovi v restauraci, který zkonsumoval objednané jídlo a poté odmítl zaplatit, nebo proti osobě, která poškodila jeho věc.²¹⁴

3.3. Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody

Při hodnocení úrovně dodržování lidských práv osob omezených na svobodě v ČR jednoznačně přetrvávaly v oblasti vězeňství i v roce 2010 nejvýznamnější deficity, na které upozorňovaly Zprávy v uplynulých letech: úroveň podmínek výkonu vazby a trestu odnětí svobody; nedostatečná ochrana jednotlivců před ingerencí do jeho základních práv ze strany ostatních odsouzených; v oblasti výkonu trestu odnětí svobody pak též výrazný deficit ochrany práv procesních u odsouzených (viz výše kap. II/3.2. Judikatura).²¹⁵ Vzhledem k nedostatečnému počtu vychovatelů a odborných zaměstnanců a nemožnosti vyčleňovat z ubytovací kapacity chybějící prostory pro realizaci programů zacházení s obviněnými a odsouzenými se nepodařilo zkrátit dobu, kdy jsou vězni (zejména obvinění) uzavřeni v celách, ani zajistit dostatek vhodné práce pro vězněné osoby. I v roce 2010 byli odsouzení k doživotním trestům nadále umisťováni zvlášť od ostatních odsouzených, a to pouze na základě povahy jejich trestu.²¹⁶ Nedošlo ani ke zkvalitnění činnosti dosavadních poradních sborů ředitelů věznic a k zavedení poradních sborů do vazebních věznic, byť Ministerstvo spravedlnosti připravilo a předložilo potřebná legislativní opatření.²¹⁷ Kvůli trvalému

²¹³ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴ Zpracováno podle příspěvku Nejvyššího správního soudu do Zprávy o stavu lidských práv v ČR v roce 2010 ze dne 15.2. 2011.

²¹⁵ Jakkoliv Ústavní soud mnohými judikáty doposud přispěl k ochraně procesních práv vazebně stíhaných obviněných, nelze totéž dle právních expertů říci o ochraně osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Dle nich se Ústavní soud staví k této problematice prozatím velmi zdrženlivě. Např. v usnesení III. ÚS 3333/09 Ústavní soud mj. konstatoval, že „na rozhodnutí o kázeňských trestech nelze klást nároky ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny v míře srovnatelné např. s rozhodnutím správního orgánu nebo soudu. V kázeňském řízení vystupuje významněji požadavek na flexibilitu rozhodování a projevuje se v něm snaha udržovat pořádek a bezpečnost ve věznicích v reálném čase.“ Obdobně reduktivní přístup je zaujímán Ústavním soudem např. v otázkách přezkumu zamítavého rozhodnutí o podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody (viz usnesení ÚS 285/05, ÚS 612/05, ÚS 60/06, ÚS 1845/09 aj.)

²¹⁶ Jak jsme uvedli již v kap. II/3.3.1 Zprávy za rok 2009 vláda na základě doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) z roku 2006 a 2008 přislíbila, že změní právní úpravu doživotního trestu tak, aby došlo k úplnému odstranění segregace doživotně odsouzených od ostatních odsouzených. Tento příslib však nebyl doposud realizován.

²¹⁷ Vládní návrh novelizace zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, zavádějící institut

*nedostatku zdravotnických pracovníků a také s ohledem na zavedení finanční spoluúčasti pacienta formou regulačních poplatků v roce 2007 přetrvávaly i problémy v oblasti poskytování zdravotní péče v průběhu výkonu vazby i výkonu trestu odnětí svobody spočívající kromě stížností vězňů na dostupnost a kvalitu péče též v neschopnosti mnohých odsouzených hradit zvýšené náklady na potřebnou zdravotní péči.*²¹⁸

Vzhledem k nižšímu objemu použitelných finančních prostředků vydal v roce 2010 generální ředitel Vězeňské služby ČR pokyn o opatřeních k minimalizaci nákladů na spotřebu energií při realizaci práv vězněných osob. Pokyn obsahuje opatření k úspoře teplé vody a elektrické energie stanovená tak, aby byly současně dodrženy základní zásady a účel výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a výkonu zabezpečovací detence garantované příslušnými právními předpisy. Veřejný ochránce práv se v této souvislosti setkal s řadou stížností brojících proti těmto úsporám. Je zřejmé, že přijetí úsporných opatření ve spojení s nedobrou kapacitní situací českých věznic vytváří další tlak na psychiku vězněných a může vést k produkci drobných konfliktů či kázeňských přestupků, v horším případě ke vzniku nepokojů (jak ve svých stížnostech naznačují někteří odsouzení). Jako zásadní problém vnímá veřejný ochránce práv koupání jednou týdně (ve vazbě dvakrát), což je sice v souladu s řádem výkonu trestu odnětí svobody, ale v rozporu s Evropskými vězeňskými pravidly (pravidlo 19.4). Veřejný ochránce práv vede aktuálně několik šetření směřujících právě vůči přijatým úsporným opatřením.²¹⁹

Na přetrvávající problémy v oblasti vězeňství opětovně poukázal během své návštěvy České republiky v září 2010 i CPT (viz též výše kap I/3.2.2 Zprávy).²²⁰ V prohlášení učiněném na závěr návštěvy viceprezident CPT uvedl jako nežádoucí zejména tato zjištění: „*přeplněnost věznic a porušování minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného; drastická opatření přijatá k minimalizaci nákladů na spotřebu energií při realizaci práv vězněných osob z hlediska jejich přístupu k teplé vodě, ke sprchám a k elektrině; uzamykání velké většiny vazebně stíhaných (včetně cizinců) v celách až na 23 hodin denně; omezený přístup vězněných osob k telefonu; zvláštní bezpečnostní opatření vůči čtyřem obviněným spočívající v systematickém spoutávání řemenem a doprovázení dvěma či třemi příslušníky za přítomnosti hlídacího psa;*²²¹ *výkon trestního opatření odnětí svobody ve věznici pro mladistvé (nedostatek a úroveň zaměstnanců; podmínky ve kterých jsou mladiství drženi; režim těch, kteří se nevzdělávají; násilí mezi mladistvými).*“

Delegace CPT navštívila během své návštěvy v roce 2010 i dvě zařízení, ve kterých mladiství delikventi vykonávají trestní opatření (Věznici Všehrdy a Výchovný ústav pro mladistvé a děti v Děčíně – Boleticích). „*Ve věznici Všehrdy byla delegace CPT znepokojena počtem a závažností obvinění z násilí mezi vězněnými dětmi, které během své návštěvy obdržela.*

mimoresortního kontrolního orgánu nestihla ve třetím čtení před volbami projednat Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v novém složení nebyl tento návrh předložen.

²¹⁸ Viz podrobně kap.II/3.3.4 Zprávy za rok 2009, kap. II/3.2.3 Zprávy za rok 2006 a Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2010.

²¹⁹ Viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2010.

²²⁰ Během čtvrté periodické návštěvy České republiky v září 2010 navštívil CPT vazební věznice Hradec Králové, Praha – Ruzyně, Teplice a věznice Pardubice a Všehrdy.

²²¹ Delegace CPT byla velmi znepokojena podmínkami, za kterých jsou drženi dva vězni ve Věznici Ruzyně. Oba dva vězni jsou během veškerého pohybu mimo celu systematicky spoutáváni řemenem a doprovázeni dvěma či třemi příslušníky za přítomnosti hlídacího psa. Zůstávají dokonce spoutáni během venkovních cvičení a při schůzkách se svým právním zástupcem, které se dějí za skleněnou přepážkou. Delegaci bylo také oznámeno, že dva obvinění spolupachatelé těchto dvou vězňů jsou zadržováni skoro ve stejných podmínkách ve Věznici Praha Pankrác. Jeden z těchto vězňů ve Věznici Ruzyně byl dokonce držen ve skoro absolutní izolaci po dobu jednoho roku. Delegace CPT vyzvala orgány České republiky, aby ukončily používání hlídacích psů při eskortování těchto osob či jakéhokoliv jiného vězně uvnitř vězení.

Delegaci byly taktéž hlášeny různé druhy výskytu ponižování, včetně sexuální povahy. Vězeňští dozorcí nejsou v zařízení schopni z důvodu svého nízkého počtu vykonávat odpovídající dohled nad mladistvými a spíše bojují, aby udrželi mír a pořádek. Delegace obdržela obvinění na vězeňské dozorce, kteří se uchylují za účelem sjednání pořádku k metodám, které mohou být zcela jistě považovány za špatné zacházení (např. facky, bití obuškem, holí či nucení ke klikům). Takovéto jednání nemůže být za žádných okolností považováno za přijatelné a v zařízeních pro mladistvé delikventy obzvláště, by měl jít personál příkladem k řešení konfliktu jinými prostředky než násilím. Přednostně by měly být dle doporučení CPT provedeny kroky k přezkoumání podmínek za kterých jsou ve Věznici Všechny mladiství drženi, včetně rozložení ubytovacích prostor, režimu těch, kteří se již nevzdělávají, úrovně a počtu zaměstnanců.“²²²

Situace v českém vězeňství je z pohledu ochrany lidských práv velmi nepříznivá dlouhodobě.²²³ Z hlediska úrovně dodržování a ochrany lidských práv představuje vězeňství dle odborníků z řad právních expertů výrazně deficitní enklávu mezi ostatními oblastmi veřejného života v ČR.²²⁴

Problém úrovně ochrany lidských práv v současném českém vězeňství je komplexní a je způsoben právními, sociálními i kulturními faktory, v popředí s koncepcí trestního práva u nás (nový trestní zákoník nevyjímaje), vysokou mírou tradicionalismu, převládajícím normativním positivismem trestních soudů, dlouhodobým trendem podfinancovanosti veřejných rozpočtů i nízkým stupněm společenské kultury i humanismu. Základním problémem je vysoká míra trestněprávní represe spojená s výrazným nadužíváním nepodmíněného trestu odnětí svobody, v jejichž počtu jsme neustále na čelních příčkách mezi demokratickými státy, v posledních letech navíc opět s rostoucí tendencí. Promarněnou příležitostí ke změně tohoto stavu je nový trestní zákoník účinný od 1. ledna 2010, který ponechal trest odnětí svobody jako univerzální typ sankce formálně uložitelný za jakýkoliv trestný čin. „Důsledkem je přeplněnost věznic a porušování zákonných podmínek pro minimální prostor každého odsouzeného na cele,²²⁵ nízký poměr počtu personálu k počtu odsouzených, jenž neumožňuje dostatečnou eliminaci tzv. druhého života odsouzených (šikana, brutalita, sexuální zneužívání apod.) a prostředí jen velmi obtížně naplňující resocializační a výchovné cíle trestu.

To vše generuje jednak přímé vertikální zásahy do základních práv (lidská důstojnost, právo na soukromí, nezákonné podmínky pro výkon trestu způsobené kupř. překročením zákonem garantované minimální ubytovací plochy připadající na jednoho vězně) a zároveň vytváří velmi příhodné podmínky pro nepřímé horizontální ingerence práv odsouzeného ze strany jiných odsouzených (kromě jmenovaných práv jde zejména o právo nebýt vystaven ponižujícímu zacházení, právo na nedotknutelnost osoby, zákaz nucených služeb aj.). Celou situaci podtrhává katastrofální stav mnohých vězeňských zařízení (neumožňující dostatečnou diferenciaci různých kategorií vězňů, oddělené ubytování apod.), kdy již nucený pobyt v nich je sám o sobě hraniční s požadavky dodržování lidské důstojnosti.

Tato situace je o to více alarmující, že se nedotýká pouze výkonu trestu odnětí svobody, ale z hlediska podmínek výkonu i vazby. Jakkoliv je zcela odlišný účel i právní důvod vazby a trestu odnětí svobody, jejich praktická podoba a dopad na jednotlivce je velmi podobná, což

²²² Citace ze závěrečného prohlášení CPT.

²²³ Viz též kap. II/3.3.1 Zprávy za rok 2009 a kap. II/3.2.1 Zprávy za rok 2006.

²²⁴ Citováno z příspěvku do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 ze dne 18. února 2011 zasláno vedoucím katedry Prof. nzw. et Doc. JUDr. Karlem Klímou, CSc., dr. hab. a vypracovaného členy katedry ústavního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

²²⁵ V roce 2010 bylo nutné uplatňovat výjimku z minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného, za což Českou republiku opakovaně od roku 2006 kritizoval CPT.

zvýšuje stupeň výhrad zejména v případě vazby. Tím je v případě vazby ve srovnání s trestem odnětí svobody výrazně snížena legitimita podmínek jejího výkonu.

*Náprava současného stavu není pouze v rovině přímého právního působení, ale musí spočívat i v právním zajištění materiálních podmínek pro zlepšení dané situace, neboť mnohé problémy jsou důsledkem především zmiňované chronické podfinancovanosti vězeňství, která je zapříčiněna velmi nízkou preferencí k vyčlenění potřebného množství prostředků na tuto oblast.*²²⁶

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

V roce 2010 se počet vězněných osob zvýšil o 158 osob na celkový počet 21 892 vězněných osob. Počet obviněných ve výkonu vazby se v roce 2010 zvýšil o 83 osob na celkový počet 2 443 obviněných osob. Počet odsouzených vzrostl v roce 2010 o 75 osob na celkový počet 19 449 odsouzených. *Počet odsouzených roste i v roce 2010 a byl nejvyšší od roku 1990.* Oproti roku 2006 činil nárůst celkového počtu odsouzených v roce 2010 celkem 8,3 % (viz tabulka níže).

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

stav k 31. 12.	2006	2007	2008	2009	2010
obvinění	2 399	2 254	2 402	2 360	2 443
odsouzení	16 179	16 647	18 100	19 374	19 449
celkem	18 578	18 901	20 502	21 734	21 892

Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2010 celkem 19 553 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2 508 míst, které byly využity na 96,8%. 17 045 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 113,7% (viz tabulka níže). Ke konci roku 2010 chybělo Vězeňské službě celkem 2 339 ubytovacích míst, tj. o 285 méně než na konci roku 2009. Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic se v roce 2010 oproti situaci v roce 2009, kdy naopak došlo ke snížení kapacit o 55 míst, zvýšila o 443 míst.

*Nárůst ubytovací kapacity v roce 2010 lze jistě označit za pozitivní trend, nicméně s ohledem na poměr počtu nových míst k celkovému počtu míst, které by Vězeňská služba ČR potřebovala, je tato situace nadále dlouhodobě neudržitelná a potencionálně i riziková z hlediska bezpečnosti a vzniku nepokojů.*²²⁷

²²⁶ Citováno z příspěvku do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 ze dne 18. února 2011 zaslaného vedoucím katedry Prof. nzw. et Doc. JUDr. Karlem Klímou, CSc., dr. hab. a vypracovaného členy katedry ústavního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

²²⁷ Krizová varianta počtu vězněných osob zveřejněná v Konceptu rozvoje českého vězeňství do roku 2015 (Vězeňská služba, 2005) počítala s 21 000 vězněnými osobami. V současné době je v českých věznicích a vazebních věznicích umístěno 21 892 osob, přičemž nelze opomenout dalších zhruba 7 000 odsouzených, kteří se vyhýbají nástupu výkonu trestu.

Tabulka č. 2: Vývoj počtu vězněných osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2010 podle údajů Ministerstva spravedlnosti

datum	obvinění				odsouzení				vězněné osoby celkem
	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	
1. 1. 2010	2 209	151	2 360	92,9 %	18 367	1 007	19 374	116,3 %	21 734
1. 4. 2010	2 324	161	2 485	98,6 %	18 403	1 060	19 463	114,3 %	21 948
1. 7. 2010	2 271	173	2 444	96,9 %	18 460	1 099	19 559	114,8 %	22 003
1. 10. 2010	2 273	153	2 426	95,6 %	18 430	1 124	19 554	114,8 %	21 980
31. 12. 2010	2 279	164	2 443	96,8 %	18 320	1 129	19 449	113,7 %	21 892

Nedostatečné počty pracovníků ve Vězeňské službě ČR a nedostatečnou kapacitu věznic obdobně jako v roce 2009 veřejně kritizoval v roce 2010 i veřejný ochránce práv ve Zprávě z návštěv vazebních věznic z dubna 2010 a v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2010. V souvislosti s nedostatkem personálu doporučil veřejný právní ochránce vedení Ministerstva spravedlnosti zahájit bezodkladně jednání o vynětí Vězeňské služby ČR z povinnosti každoročně snižovat počet pracovníků.

Podle stanoviska veřejného ochránce práv přeplněnost věznic také výrazně omezuje možnosti přemísťování vězněných osob. Odsouzení jsou umísťováni i do věznic několik set kilometrů vzdálených od místa bydliště jejich rodin, což ve velké míře znemožňuje tolik prospěšné kontakty s vnějším světem. Drtivá většina žádostí o přemístění je zamítnuta z kapacitních důvodů. Veřejný ochránce práv má prostřednictvím stížností odsouzených k dispozici informace o chystaných žalobách proti České republice pro porušení zákazu nelidského zacházení (vycházejícího z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) právě z důvodu přeplněnosti věznic. Ta totiž při určité kumulaci negativních okolností (jakými může být třeba omezená hygiena) může vést ke konstatování porušení Úmluvy a přiznání odškodnění.²²⁸

Zástupci nevládních organizací upozorňují také na chybějící právní úpravu zabezpečení podmínek výkonu vazby pro osoby se zdravotním postižením. V zákoně o výkonu vazby není na rozdíl od zákona o výkonu trestu odnětí svobody²²⁹ dostatečně upraveno právo osob ze zdravotním postižením, které se nacházejí ve vazbě, na adekvátní sociální podmínky, jakož i na poskytování zdravotní péče. Zakotvení této úpravy do zákona o výkonu vazby mimo jiné vyžaduje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, a tuto povinnost lze dovodit i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Ve věci *Engel proti Maďarsku*²³⁰ z roku 2010 konstatoval ESLP porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod v případě, kdy Maďarsko nezabezpečilo stěžovateli přiměřené úpravy ve výkonu vazby.

3.3.3 Ukládání alternativních trestů

V souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku byla rozšířena škála trestů, které je možné ukládat o dva nové alternativní tresty, a to o trest domácího vězení (§ 60 trestního zákoníku) a

²²⁸ Viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2010.

²²⁹ V zákoně o výkonu trestu odnětí svobody je v § 16 odst. 6 stanoveno, že: „Odsouzený s těžkým zdravotním postižením má právo na zajištění přiměřených podmínek umožňujících důstojný výkon trestu.“ Obdobné ustanovení v zákoně o výkonu vazby chybí.

²³⁰ *Engel proti Maďarsku*, stížnost č. 46857/06, rozsudek ze dne 20. 5. 2010. Citováno z příspěvku Ligy lidských práv a Mental Advocacy Disability Center do Zprávy o stavu lidských práv za rok 2010.

trest zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce (§ 76 trestního zákoníku). Dále jsou rozšiřovány možnosti soudů při rozhodování, přičemž je zdůrazňována maximální možná individualizace trestání pachatelů. *Menší počet případů uložení trestu domácího vězení a trestu zákazu vstupu, ve srovnání s déle fungujícími formami trestů lze přisuzovat především jejich právnímu i praktickému usazování do uceleného a konzervativního systému trestní justice.* Především v druhé polovině roku 2010 bylo zřejmé, že si oba tresty postupně nachází své využití v praxi, zejména pak trest domácího vězení. *Rozšířenější využívání alternativních trestů (zejména trestu domácího vězení) v rozhodovací praxi soudů vázne na dosud neexistujícím systému elektronického monitoringu.*

Trest domácího vězení byl v průběhu roku 2010 uložen ve 130 případech, přičemž trest byl využíván především v případech, kdy se jednalo o pachatele s možností pracovat, se stálým bydlením a sociálními vazbami, které by nebylo vhodné v daných případech přetřhat umístěním odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody. Z těchto 130 případů bylo zhruba u 60% pachatelů výkon trestu domácího vězení doporučen Probační a mediační službou ČR. V několika desítkách případů byl naopak po provedeném předběžném šetření trest domácího vězení probační službou nedoporučen (pro nevhodné bydliště, neúčelnost, špatnou finanční situaci apod.) S ohledem na charakter trestné činnosti se jednalo při ukládání trestu domácího vězení nejčastěji o trestné činy maření výkonu úředního rozhodnutí, krádeže a výtržnictví. Trest zákazu vstupu byl v průběhu roku 2010 uložen celkem v 8 případech. S výjimkou jediného případu se jednalo o zákaz vstupu na sportovní akce, v jediném případě o akce kulturní a společenské.²³¹

3.3.4 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů

V roce 2010 bylo ve vazbě zaměstnáno z celkového počtu 2 433 pouze 5 obviněných (obvinění mohou být po dobu trvání vazby zaměstnáni na vlastní žádost), tj. o 6 méně než v roce 2009 a o 21 méně než v roce 2008. Odsouzení mají naopak zákonem stanovenou povinnost pracovat, pokud je jim přidělena práce a nejsou uznáni dočasně neschopnými nebo nejsou po dobu výkonu trestu odnětí svobody uznáni zdravotně nezpůsobilými k výkonu práce. V roce 2010 bylo zařazeno do práce 6 665 odsouzených, tj. o 428 odsouzených více než v roce 2009. Průměrná měsíční pracovní odměna odsouzených za rok 2010 byla 3 806,- Kč, tj. o 191 Kč více než v roce 2009.²³²

*Přeplněnost věznic má negativní dopad i na nabídku programů zacházení a na zaměstnanost vězňů. V podmínkách trvalého snižování počtu personálu a současného nárůstu počtu vězněných osob Vězeňská služba ČR jen velice obtížně a nedostatečně realizuje převýchovu vězňů. Programy zacházení s odsouzenými (preventivě vzdělávací, sportovní i zájmové) jsou realizovány v omezené míře.*²³³

3. 4. Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů

Tématem nezávislé kontroly policie a bezpečnostních sborů se podrobně zabývala Zpráva v roce 2009.²³⁴ Od 1. ledna 2009 došlo k nahrazení Inspekce ministra vnitra Inspekcí Policie ČR a k vnesení větší míry nezávislosti do kontroly činnosti policie.

Problematicku kontroly porušování lidských práv lze z hlediska činnosti Inspekce Policie ČR rozdělit do dvou oblastí. První oblast zahrnuje samotnou činnost inspekce a případné porušení lidských práv ze strany příslušníků Inspekce Police ČR. V tomto ohledu nebylo v průběhu roku 2010 zaznamenáno žádné porušení lidských práv ze strany příslušníků a zaměstnanců

²³¹ Zpracováno podle příspěvku Ministerstva spravedlnosti do zprávy o stavu lidských práv za rok 2010.

²³² Viz též kap.II/3.3.3 Zprávy za rok 2009.

²³³ Viz též kap.II/3.2.2 Zprávy za rok 2006, kap.II/3.3.3 Zprávy za rok 2008 a kap.II/3.3.3 Zprávy za rok 2009.

²³⁴ Viz kap. II/3.4. Zprávy za rok 2009 a kap. II/3.1.1. Zprávy za rok 2008.

Inspekce Policie ČR. Druhá oblast se týká činnosti inspekce v souvislosti s prošetřováním porušování lidských práv ze strany příslušníků a zaměstnanců Policie ČR. V oblasti extremismu Inspekce Policie ČR v roce 2010 prověřovala 8 případů.²³⁵ Z tohoto počtu byly 2 případy odloženy, jeden případ byl postoupen ke kázeňskému projednání. Ve dvou případech byl dán návrh na zahájení trestního stíhání, z nichž v 1 případě byla podána obžaloba. Zbývající 3 případy byly po prověřování skutečností odloženy. Celkem bylo prověřováno 10 příslušníků Policie ČR. Nejčastěji prověřovaný trestný čin byl násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci, hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení a podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka. Většina prověřovaných případů v roce 2010 byla zjištěna již v roce 2009 a následným prověřování v roce 2010 ukončena. Inspekce Policie ČR v roce 2010 také provedla inspekční činnost shromáždění příznivců krajní pravice před budovou Nejvyššího správního soudu.

I v uplynulém roce upozornily nevládní organizace na několik případů podezření z násilí a ponižujícího zacházení vůči zadrženým osobám. V květnu 2010 došlo k zadržení muže v Aši, který byl bezdůvodně zavřen na policejní celu a vystaven násilí ze strany policistů.²³⁶ Inspekce Policie v Karlových Varech neshledala u policistů ani kázeňské pochybení. Následné nezávislé šetření veřejného ochránce práv potvrdilo, že policisté postupovali nepřiměřeně, ohrozili poškozeného na zdraví a neměli právní důvod jej do cely umísťovat. Zpochybněna byla ochráncem i věrohodnost policejní verze události. Státní zástupce, který na vyšetřování dohlížel, pochybení inspekce neshledal.

V druhém případě byli v srpnu 2010 napadeni policisty tři muži v Uherském Brodu.²³⁷ Podle lékařských zpráv byli dva z napadených následně v dlouhodobé pracovní neschopnosti, jednomu z nich bylo vykloubeno rameno. Věc šetřila policie, která dospěla k závěru, že policisté nepochybili. Inspekce trestní oznámení odložila s odkazem, že policie případ prošetřila. I státní zástupce shledal postup inspekce v pořádku. Oba tyto případy byly předloženy nejvyššímu státnímu zástupci, který může znovu vyšetřování otevřít.

Podle stanoviska Ligy lidských práv nejsou v současnosti případy podezření z policejního násilí důkladně, účinně a nestranně šetřeny, oběti trestných činů policistů nemají k dispozici efektivní prostředek nápravy v situaci, když se inspekce policie není ze zákona oprávněna se případem zabývat. Dohled a vyřizování stížností na podezření z policejního násilí státními zástupci bývá jen formální.²³⁸

Podle doporučení Výboru pro lidská práva OSN z roku 2007²³⁹ by Česká republika měla přijmout přísná opatření k vymýcení všech forem špatného zacházení policií, ustanovit mechanismus pro vyšetřování stížností na jednání příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů,²⁴⁰ který bude nezávislý na ministerstvu vnitra, zahájit disciplinární a trestní řízení proti

²³⁵ V roce 2009 to bylo 7 případů.

²³⁶ Informace o případu je uvedena v příspěvku Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

²³⁷ Informace o případu je uvedena v příspěvku Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

²³⁸ Příspěvek Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

²³⁹ Výbor pro lidská práva monitoruje plnění závazků ČR z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁴⁰ Viz též příloha usnesení vlády České republiky ze dne 24. listopadu 2004 č. 1171 obsahující závěrečná doporučení Výboru proti mučení (CAT).

údajným pachatelům; odškodnit oběti a proškolit policejní složky o trestní povaze nepřiměřeného použití síly.²⁴¹

Jako pozitivní krok lze proto vnímat skutečnost, že v březnu 2011 Ministerstvo vnitra znovu předložilo do připomínkového řízení návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který byl na počátku roku 2010 vzat zpět z projednávání v Poslanecké sněmovně.²⁴² V návrhu zákona ale není oproti původnímu podnětu Rady vlády pro lidská práva ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby²⁴³ mezi kontrolované bezpečnostní sbory (Policie ČR, Vězeňská služba, Celní správa) zahrnuta obecní policie.

Důvody pro nezařazení obecní policie pod režim Generální inspekce bezpečnostních sborů uváděné předkladatelem zákona jsou následující: nejsou k dispozici přesvědčivé údaje o tom, že by stíhání trestné činnosti obecních strážníků bylo zatíženo podjatostí příslušníků Policie České republiky, která je na obecní policie zcela nezávislá a personálně ani ekonomicky není s obecní policií propojená; personální působnost Generální inspekce je volena na základě určitého klíče, kde samotná skutečnost, že je určitá osoba nadána pravomocí zasahovat do práv a povinností občanů, je pouze jedním z faktorů, který může výsledek ovlivnit; obecní policie není bezpečnostním sborem, strážníci nejsou příslušníky ve služebním poměru a jejich podřazení pod generální inspekci postrádá dle předkladatele zákona logiku;²⁴⁴ strážníci obecní policie nejsou v pozici policejního orgánu a nemají tedy zkušenost s vedením trestního řízení, která by z nich v případě vyšetřování jejich trestné činnosti činila „zločince profesionály“, na které by bylo nutné vztáhnout působnost nového sboru; možnost zřídit obecní policii je oprávnění obce při výkonu samosprávy a podřazovat strážníky jinému než standardnímu režimu stíhání trestné činnosti by proto bylo ze strany obcí vnímáno velmi citlivě jako pokus o zásah do práva na samosprávu.

Začlenění obecní policie pod kontrolu Generální inspekce naopak považují zástupci z řad nestátních neziskových organizací jako nanejvýš žádoucí. Příslušníci obecní policie mají obdobně jako příslušníci Policie ČR pravomoc používat donucovací prostředky a mohou omezovat osoby na svobodě. Při výkonu této pravomoci se mohou příslušníci obecní policie, kteří jsou podle § 217 trestního zákona považováni za úřední osobu (dříve veřejný činitel), dopouštět trestného jednání²⁴⁵ ve smyslu čl. 12 Úmluvy.²⁴⁶ Požadavek Výboru proti mučení

²⁴¹ Viz příloha k usnesení vlády ze dne 25. února 2008 č. 167 obsahující Závěrečná doporučení Výboru pro lidská práva, dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zaverecna_doporuceni_cz_schvalena_vladou.pdf.

²⁴² Viz kap.II/3.4. Zprávy o stavu lidských práv v roce 2009.

²⁴³ Unesení Rady vlády pro lidská práva ze dne 26. května 2006 k podnětu ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby.

²⁴⁴ Stejnou váhu by dle Ministerstva vnitra měla žádost o vzažení působnosti Generální inspekce např. nad úředníky stavebního úřadu, hygienické stanice nebo obchodní inspekce.

²⁴⁵ I v roce 2010 byly Ligou lidských práv zdokumentovány případy, kdy se strážníci obecní policie dopustili vůči zadrženým špatného zacházení a tyto případy nebyly řádně vyšetřeny a potrestány. Tisková zpráva ligy lidských práv z května 2010. Dostupné na: <http://www.llp.cz/cz/tiskove-zpravy/inspekce-poslala-dalsi-pripad-policejniho-nasili-k-ledu-z449>

²⁴⁶ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení zveřejněná ve Vyhlášce č.143/1988 Sb. Podle čl. 1 Úmluvy výraz „mučení“ znamená jakékoli jednání, jímž je člověku úmyslně působena silná bolest nebo tělesné či duševní utrpení s cílem získat od něho nebo od třetí osoby informace nebo přiznání, potrestat jej za jednání, jehož se dopustil on nebo třetí osoba nebo z něhož jsou podezřelí nebo s cílem zastrašit nebo přinutit jej nebo třetí osobu nebo z jakéhokoli jiného důvodu založeného na diskriminaci jakéhokoli druhu, když taková bolest nebo utrpení jsou působeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednající z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Toto vymezení nezahrnuje bolest nebo utrpení, které vznikají pouze v důsledku zákonných sankcí, jsou od těchto sankcí neoddělitelné nebo jsou jimi vyvolány náhodou.

(CAT) z roku 2004 na zajištění nezávislé a efektivní kontroly a vyšetřování trestných činů všech veřejných činitelů tak zůstává ve vztahu k obecní policii nenaplněn.²⁴⁷

3.5. Zabezpečovací detence

Zabezpečovací detence je v současnosti ukládána jako ochranné opatření pachatelům trestných činů naplňujících znaky zvlášť závažného zločinu, kteří nejsou pro nepřičetnost trestně odpovědní, jejichž pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložené ochranné léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti.²⁴⁸ Podle potřeby je možné změnit zabezpečovací detenci v ústavní ochranné léčení a naopak. Na rozdíl od ochranného léčení není trvání zabezpečovací detence časově omezeno, ale trvá, dokud to vyžaduje ochrana společnosti. Zákon však soudu ukládá, aby nejméně jednou za dvanáct měsíců (a u mladistvých jednou za šest měsíců) přezkoumal, zda důvody pro její další pokračování ještě trvají. Zabezpečovací detenci je možné uložit také vedle trestu nebo při upuštění od potrestání.

Tzv. implementační novela trestního zákoníku a trestního řádu (viz výše kap. II./3.1 Zprávy), kterou v roce 2010 připravovalo Ministerstvo spravedlnosti, obsahuje návrh, aby soud mohl změnit ústavní ochranné léčení na zabezpečovací detenci, jestliže uložené ochranné léčení neplní svůj účel (např. za situace, kdy pachatel utíká ze zdravotnického zařízení, dopouští se násilí vůči zaměstnancům zdravotnického zařízení nebo vůči osobám ve výkonu ochranného léčení anebo se odmítá podrobit léčbě).²⁴⁹ Rozšiřují se také možnosti uložení zabezpečovací detence u nepřičetných pachatelů, jejichž pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by ochranné léčení vedlo k náležité ochraně společnosti i za jednání, která jsou úmyslnými trestnými činy v kategorii zločinu (tj. úmyslného trestného činu s horní hranicí trestní sazby trestu odnětí svobody převyšující 5 let. V současné době je takový postup možný jen u pachatelů zvlášť závažných zločinů, tj. úmyslných trestných činů s horní hranicí trestní sazby trestu odnětí svobody od 10 let výše.

Výkonem zabezpečovací detence se sleduje ochrana společnosti a terapeutické a výchovné působení na osoby ve výkonu zabezpečovací detence prostředky stanovenými v zákoně o výkonu zabezpečovací detence.²⁵⁰ Zabezpečovací detenci lze vykonávat jen takovým způsobem, který respektuje lidskou důstojnost osoby ve výkonu zabezpečovací detence (chovance), je přiměřený osobě chovance a omezuje účinky zbavení svobody; tím však nesmí být ohrožena ochrana společnosti. S chovancem nesmí být jednáno způsobem, který by mohl nepříznivě ovlivnit jeho zdravotní stav, a je nutné využívat všech dostupných odborných poznatků a podporovat takové postoje chovance, které, pokud to bude vzhledem ke zdravotnímu stavu chovance možné, vzbudí v chovanci rozhodnutí podrobit se ochrannému léčení. Zabezpečovací detence se vykonává v ústavech pro výkon zabezpečovací detence v Brně a Opavě, které začaly fungovat v průběhu roku 2009. Jde o zařízení nezdravotnického charakteru se zvláštní ostrahou a s léčebnými, psychologickými, vzdělávacími, pedagogickými, rehabilitačními a činnostními programy. Chovanci mají v ústavu právo na zajištění přímého zaopatření, a to především na stravování, ubytování, ošacení. Pokud si chovanec vyžádá poskytnutí zdravotní péče, léčiv a zdravotnických prostředků, které nejsou pokryty zdravotním pojištěním a nejsou v rozporu s účelem zabezpečovací detence, mohou mu být takto vzniklé náklady rozhodnutím ředitele ústavu částečně nebo zcela uhrazeny.

²⁴⁷ Viz doporučení Výboru proti mučení (CAT) č. 6b): *Výbor doporučuje přijmout opatření ke zřízení účinného, spolehlivého a nezávislého systému stížností umožňujícího podniknout rychlé a nestranné vyšetření všech obvinění policie či jiných veřejných činitelů ze špatného zacházení či mučení, včetně všech obvinění nestátních subjektů z rasové motivovaného násilí, zejména pokud mělo za následek smrt, a potrestání viníků.*

²⁴⁸ § 100 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁹ Viz níže tabulka č. s údaji o počtu osob, které nenastoupili ochrannou léčbu.

²⁵⁰ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících předpisů.

Ústav pro výkon zabezpečovací detence v Brně je stavebně a technicky připraven pro kapacitu 48 chovanců, jeho ubytovací kapacita je aktuálně využita pouze na 16,7 %, neboť k 31. prosinci 2010 bylo ve výkonu zabezpečovací detence 8 chovanců.²⁵¹ Vzhledem k minimálnímu počtu chovanců jsou objekty ústavu pro výkon zabezpečovací detence v Opavě s kapacitou 115 osob dočasně využívány k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody odsouzených mužů ve věznici s dozorem.

*Záměr naplnit detenční ústavy prostřednictvím rozšíření podmínek, za nichž lze toto ochranné opatření uložit, kritizují některé nevládní organizace. Upozorňují, že zabezpečovací detence je v našem systému trestního práva nejvíce omezující typ opatření, který lze uložit, srovnatelné ve svých důsledcích s trestem odnětí svobody na doživotí. Jakékoli snahy o rozšíření podmínek pro ukládání tohoto opatření považují za nevhodné a v rozporu s účelem trestní represe jako prostředku ultima ratio, tedy poslední možnosti.*²⁵²

3.6. Ochranné léčení

Ochranné léčení je jedním z ochranných opatření, které může být uloženo soudem na základě podmínek stanovených v trestním zákoníku.²⁵³ *Absence výslovné úpravy práv a povinností osob zúčastněných při výkonu ochranného léčení je zásadním nedostatkem stávající právní úpravy, což vede k potřebě časté improvizace.*²⁵⁴ *Problém je s poskytováním konkrétních zdravotních výkonů souvisejících s výkonem ochranného léčení, protože neexistuje speciální právní úprava, která by řešila souhlas, popřípadě nesouhlas s poskytováním zdravotních služeb v rámci ochranného léčení. Pro ochranu práv pacientů nebo naplnění účelu ochranného léčení je tento stav nevyhovující. V důsledku výše uvedených nedostatků nemají ani zaměstnanci psychiatrických léčeben, ani pacienti právní jistotu, pokud jde o míru, v níž je možné v rámci režimové léčby pacienty a jejich práva omezovat. S tím souvisí časté námitky týkající se omezení práv pacientů. Právní nejistota je v tomto smyslu velmi nežádoucí, neboť negativně ovlivňuje smysl ochranného opatření a zasahuje do léčebného procesu. Dosavadní právní úprava nedostatečně upravuje práva osob nezletilých a osob zbavených způsobilosti k právním úkonům v souvislosti s výše uvedenými zdravotními výkony. Nejčastější problémy se kterými se Vězeňská služba ČR potýkala v uplynulém roce i v předcházejících letech při poskytování této zdravotní péče, jsou vedle nedostatku odborného zdravotnického personálu i limity úhrady této péče.*

V roce 2010 Ministerstvo zdravotnictví připravilo návrh zákona o specifických zdravotních službách, který problematiku ochranného léčení nově upravuje.²⁵⁵ Výkonem ochranného léčení se podle návrhu zákona rozumí poskytování zdravotních služeb, jejichž cílem je zlepšení zdravotního stavu pacienta a s tím související návrat jeho náhledu na realitu, život a schopnost reálně hodnotit důsledky svého chování a jednání. Ochranné léčení může být podle návrhu zákona vykonáváno jen takovým způsobem, který respektuje lidskost a důstojnost osoby ve výkonu ochranného léčení; současně však nesmí být ohrožena potřeba ochrany společnosti tzn. ohrožen veřejný zájem. Při výkonu ochranného léčení dochází k omezení lidských práv, v takové míře, která je nezbytná k dosažení cíle ochranného léčení. Návrh zákona o zdravotních službách stanoví poskytovatelům zdravotních služeb, kteří splňují

²⁵¹ Ke konci roku 2009 byli ve výkonu zabezpečovací detence 3 chovanci.

²⁵² Citováno z příspěvku Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

²⁵³ Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁴ Ochranné léčení je závažným zásahem do práv a svobod jedince. Proto by měl být jeho výkon upraven přímo zákonem, aby se tak naplnil požadavek vyplývající z čl. 4 Listiny základních práv a svobod, že omezení a povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích (viz kap.II/3.6 Zprávy za rok 2009).

²⁵⁵ Návrh zákona o specifických zdravotních službách by mělo Ministerstvo zdravotnictví předložit vládě do 30. června 2011.

podmínky podle návrhu zákona, povinnost přijmout pacienta k výkonu ochranného léčení. Cílem je odstranit dnešní zcela nevyhovující stav, kdy soud často není schopen zajistit, zejména pro ambulantní ochranné léčení, vhodného poskytovatele.

Návrh zákona o zdravotních službách stanoví základní povinnosti pacientům, jejichž dodržování je nezbytné pro řádný a bezproblémový průběh výkonu ochranného léčení. Zejména je třeba, aby se pacient podrobil vyšetřovacím a léčebným úkonům, a to z důvodu vyloučení maření ochranného léčení odmítáním léků a s tím souvisejícím protahováním léčení. Návrh zákona upravuje možnost vystavení propustky a podmínky, za kterých je toto možné, a práva a povinnosti pacienta s tím spojené. Návrh zákona také stanoví základní oprávnění a povinnosti poskytovatele zdravotních služeb, ředitele nemocnice a pověřených zaměstnanců, jejichž vymezení je podmínkou pro řádný a bezproblémový průběh výkonu ochranného léčení.

Další změnu v oblasti ochranného léčení má přinést návrh Ministerstva spravedlnosti, kterým má být nově do právního řádu zavedena možnost uložit dítěti mladšímu patnácti let, které se dopustí činu jinak trestného, opatření ve formě ochranného léčení, podobně jako je tomu u dospělých a mladistvých pachatelů. Soud pro mládež bude moci takové opatření uložit v případě, že čin jinak trestný bude dítětem mladším patnácti let spáchán ve stavu vyvolaném duševní poruchou, nebo pod vlivem návykové látky či v souvislosti s jejím zneužíváním, jednalo-li o dítě, které se oddává zneužívání takové látky. Oproti dospělým pachatelům je v souladu s účelem zákona o soudnictví ve věcech mládeže²⁵⁶ zkrácena maximální časová lhůta, do které je soud pro mládež povinen přezkoumávat důvody pro další pokračování v ochranném léčení, a to na dvanáct měsíců (u dospělých pachatelů jsou to dvě léta).

Tabulka č. 3: Výkon ochranného léčení v ČR dle údajů Ministerstva spravedlnosti

	Počet osob, které nenastoupily ochranné léčení											
	Okresní soudy						Krajské soudy					
	celkem		z toho				celkem		z toho			
	osob	počet	protialkoholní	protitoxikoman.	sexuologické	psychiatrické	osob	počet	protialkoholní	protitoxikoman.	sexuologické	psychiatrické
Hlavní město Praha	56	61	16	19	18	8	15	15	4	0	7	4
Středočeský	47	50	14	16	18	2	16	18	5	3	7	3
Jihočeský	24	24	10	9	1	4	4	4	0	1	2	1
Západočeský	33	35	9	10	9	7	9	9	4	0	5	0
Severočeský	65	68	17	26	18	7	20	22	5	5	11	1
Východočeský	72	77	37	26	8	6	21	21	6	1	7	7
Jihomoravský	28	32	12	4	10	6	14	14	10	1	2	1
Severomoravský	33	35	11	11	7	6	15	16	3	1	11	1
Celkem	358	382	126	121	89	46	114	119	37	12	52	18

3.7. Zdravotnická zařízení ústavní péče a zařízení sociálních služeb

²⁵⁶ Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů.

3.7.1 Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních²⁵⁷

Jak jsme uvedli výše v kap. 5.1 Zprávy, užívání omezovacích prostředků ve zdravotnictví bylo v roce 2010 upraveno nadále pouze na úrovni metodického opatření Ministerstva zdravotnictví a nikoliv zákonem, jak doporučil opakovaně CPT, veřejný ochránce práv i Rada vlády pro lidská práva ve svém podnětu z roku 2007²⁵⁸ a znovu i v roce 2009.²⁵⁹ *Chybí jak obecné zákonné zmocnění, tak úprava podmínek použití omezovacích prostředků.* Na úrovni zákona lze uvažovat o „úpravě“ používání omezovacích prostředků v té míře, v jaké může být podraženo pod provádění léčebných výkonů bez souhlasu nemocného, pokud jeví známky duševní choroby nebo intoxikace a ohrožuje sebe nebo své okolí podle ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) zákona o péči o zdraví lidu.²⁶⁰ *Základním požadavkem na použití omezovacího opatření je jednak jeho legalita a způsob užití slučitelný s lidskou důstojností, a jednak způsob minimalizující nebezpečí zneužití.*²⁶¹

Na přetrvávání nedostatků v právní úpravě i v praxi při používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví poukázal v roce 2010 jednak CPT během své návštěvy v České republice (viz kap.II/5.4. Zprávy) a dále také i veřejný ochránce práv v rámci zprávy z následné návštěvy v psychiatrických léčebnách.²⁶² Mezi časté nedostatky při používání opatření omezující pohyb v psychiatrických léčebnách patří nerozlišování situací, kdy je pacient umístěn do místnosti užívané jako izolační a dveře jsou odemčené nebo zamčené; nedostatek soukromí při samotném omezení (existence průzorů z volně přístupných míst); nevnímání omezovací povahy medikace podané za účelem rychlého zklidnění; vágní formulace indikací k použití omezovacího opatření; neurčitost délky platnosti lékařské ordinace; absence centrální evidence používání omezení; absence postupů užití omezovacích prostředků na úrovni vnitřních předpisů léčeben.

Ze zprávy veřejného ochránce práv vyplynulo, že používání omezovacích prostředků v jednotlivých psychiatrických léčebnách se liší a že doporučení ochránce z roku 2008 k nápravě výše uvedených pochybení byla léčebnami naplněna pouze částečně, neboť kritizovaná praxe v některých léčebnách přetrvává.²⁶³ Mechanická omezení jsou zejména na gerontopsychiatrických odděleních vnímána personálem jako běžná režimová opatření bez

²⁵⁷ Jde o postupy, které zasahují do svobody člověka volně se pohybovat v prostoru. Především se jedná o prostředky reagující na neklid, případně agresí pacientů, jejichž důsledky dosahují takové nebezpečnosti, že je zásah do práv člověka oprávněný. Omezovací prostředky bývají děleny na fyzické, mechanické a chemické. Jediným právním předpisem, který výslovně používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví upravuje, je metodické opatření Ministerstva zdravotnictví č. 37800/2009. Metodické opatření připouští použití (i kombinaci) těchto omezovacích prostředků: držení člověka, ochranné pásy nebo kurty, síťové lůžko, izolační místnost, akutní parenterální podání medikace (čerpáno ze Zprávy veřejného ochránce práv z následných návštěv psychiatrických léčeben ze dne 3. listopadu 2010, s. 6).

²⁵⁸ Podnět Rady vlády pro lidská práva vzala vláda na vědomí usnesením č. 290 ze dne 26. března 2008.

²⁵⁹ Nový podnět Rady vlády pro lidská práva k právní úpravě používání opatření omezujících pohyb pacientů při poskytování zdravotní péče schválený Radou dne 1. října 2009 navrhoval uložit ministru zdravotnictví, aby do 31. března 2010 předložil vládě návrh novelizaci zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Tento podnět nebyl dosud vládě předložen, a to z důvodu zásadního nesouhlasu Ministerstva zdravotnictví, které argumentovalo tím, že uvedenou problematiku komplexně upraví v připravovaných nových „zdravotnických“ zákonech.

²⁶⁰ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶¹ Zpráva veřejného ochránce práv z následných návštěv psychiatrických léčeben ze dne 3. listopadu 2010, s. 6.

²⁶² Následné návštěvy byly provedeny veřejným ochráncem práv v roce 2010 v sedmi léčebnách: v PL Dobřany, PL Havlíčkův Brod, PL Horní Beřkovice, PL Kosmonosy, PL Kroměříž, PL Opava a v PL Šternberk.

Viz Zpráva z následných návštěv psychiatrických léčeben ze dne 3. listopadu 2010, dostupná z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2009/2009-PL_nasledne.pdf

²⁶³ Doporučení veřejného ochránce práv týkající se způsobu používání síťových lůžek, jejich evidence a vyhodnocování, byla jednou léčebnou pochopena jako výzva k jejich odstranění. Tato léčebna nahradila síťová lůžka na gerontopsychiatrických odděleních kurty, což však veřejný ochránce práv nedoporučoval.

zvláštních nároků vedení léčeben z hlediska kontroly a záruk proti zneužití.²⁶⁴ Pokračuje i dlouhodobé omezování pacientů ve volnosti pohybu.²⁶⁵ Omezovací prostředky jsou používány personálem i v situacích, kdy důvodem omezení je nemožnost zajistit pacientům dostatečný dohled. Týká se to pacientů s mentálním postižením, kdy mechanické omezení pohybu je používáno v řádu dní, týdnů a měsíců. *Zjištěná praxe dlouhodobého používání omezovacích prostředků je jejich zneužitím. K této špatné praxi dochází také proto, že žádný obecně závazný předpis nestanoví maximální délku užití omezovacích prostředků, nebo opakování jejich užití po sobě.*

Veřejný ochránce práv rovněž upozornil na problém, že v některých léčebnách přetrvávají názorové rozpory o tom, zda mimořádné podání psychofarmak je omezením či léčbou. *Podání psychofarmak v psychiatrii je základním léčebným postupem, je ale rozdíl, pokud jde o mimořádné jednorázové podání mimo léčebný plán v reakci na akutní situaci zvládnutí ohrožení či nebezpečí. Podle zákona by se léčebna v tomto případě měla v návaznosti na podání medikace jako omezovacího opatření obrátit na soud a iniciovat tak detenční řízení.*²⁶⁶ *Použití medikace za účelem omezení volnosti pacienta není léčbou a je třeba takové omezení spojit se zvýšenou kontrolou a pojistkami proti zneužití, jako je zvláštní dokumentace, ordinace, vyškolení personálu atd. Dobrým vodítkem při rozlišení toho, kdy je (parenterální) podání neklidové medikace součástí lékařem plánovaného postupu, a kdy se jedná o reakci personálu na ohrožující nebo nepříjemné chování, je existence terapeutického plánu ve zdravotnické dokumentaci pacienta. Písemné zaznamenávání terapeutického plánu je podle zjištění ochránce v psychiatrických léčebnách spíše výjimkou. Tato skutečnost mimo jiné odráží nedobrou úroveň kvality péče v psychiatrických léčebnách.*

Současná situace je podle názoru veřejného ochránce práv „v rozporu s ústavním požadavkem existence zákonného zmocnění pro omezení osobní svobody a musí být napravena. Nic než ustanovení občanského zákoníku o ochraně osobnosti, náhradě škody, či ustanovení trestněprávní nenuť zdravotnická zařízení respektovat nějaké zásady při užívání omezovacích prostředků. Není garantována rovnost práv pacientů (praxe na různých pracovištích se liší). Není ustavena žádná vnější kontrola použití omezovacích prostředků. Soud se v rámci detenčního řízení, ani pokud je iniciováno z důvodu použití omezovacího prostředku, podmínkami omezení nezabývá. Za současného stavu legislativy je praxe, běžná na všech pracovištích svého druhu napříč Českou republikou, v rozporu s Ústavou České republiky a mezinárodními smlouvami, kterými je republika vázána.“²⁶⁷

S ohledem na riziko spojené s odložením přijetí nových zdravotnických zákonů a s ohledem na skutečnost, že k dosažení zásadní změny stačí dílčí novela stávající právní úpravy tj. zákona o

²⁶⁴ Ve Zprávě z návštěv psychiatrických léčeben v roce 2008 (bod 78) ochránce žádal Ministerstvo zdravotnictví, aby se vyjádřilo k tomu, že v jím zřizovaných zařízeních jsou staří lidé v takové míře omezováni mechanickými prostředky z důvodu nemožnosti zajistit jim dohled. Uspokojivou odpověď ale neobdržel. Dostupná z: <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zdravotnicka-zarizeni/psychiatricke-lecebny/>.

²⁶⁵ V dokumentu *Umísťování a pobyt osob s mentálním postižením v psychiatrických léčebnách*, který tvoří přílohu zprávy pro Poslaneckou sněmovnu PČR za 4. čtvrtletí roku 2009, ochránce upozorňuje na nebezpečí porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod Českou republikou tím, že je tolerováno dlouhodobé omezování volného pohybu. Ministerstvo zdravotnictví, jako zřizovatel psychiatrické léčebny, by mohlo přispět k porušení procedurální povinnosti plynoucí z čl. 3 Úmluvy svou nečinností, pokud by se při vědomí uvedeného omezování řádně nezabývalo stížnostmi ochránce na nadměrné omezování pacientů.

²⁶⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, stanoví léčebně povinnost hlásit soudu případ omezení ve volném pohybu u pacientů dosud hospitalizovaných se svým souhlasem.

²⁶⁷ Citováno ze Zprávy veřejného ochránce práv z následných návštěv psychiatrických léčeben v roce 2010, s. 11.

péči o zdraví lidu, je nezbytné urychlené přijetí právní úpravy, která by upravila používání omezovacích prostředků a životní podmínky pacientů v psychiatrických léčebnách.

3.7 2. Zařízení sociálních služeb

Ochrana lidských práv v oblasti poskytování sociálních služeb je zajišťována prostřednictvím kontroly dodržování Standardů kvality sociálních služeb²⁶⁸ a kontroly dodržování povinností poskytovatele sociálních služeb definovaných v § 88 a § 89 zákona o sociálních službách.²⁶⁹

Z přehledu výsledků všech inspekcí za uplynulý rok vyplývá, že oblast ochrany lidských práv klientů byla jednou z nejhůře hodnocených. Poskytovatelé sociálních služeb byli nejméně úspěšní v naplňování standardů kvality sociálních služeb k zajištění ochrany lidských práv klientů.²⁷⁰ *Požadovanými nástroji pro ochranu práv klientů v zařízeních sociálních služeb jsou pravidla pro předcházení a řešení situací, kdy by mohlo dojít v souvislosti s poskytováním sociální služby k porušení práv klienta; pravidla střetu zájmů mezi klientem a poskytovatelem; pravidla ochrany klientů před stigmatizací a pracovní postupy pro užití opatření omezujících pohyb.*

Nejčastější pochybení zjištěná v roce 2010 Ministerstvem práce a sociálních věcí při realizaci inspekcí poskytování sociálních služeb ve čtyřech pobytových zařízeních sociálních služeb byla tato: poskytovatelé neměli dostatečně (v řadě případů vůbec) zpracovanou dokumentaci, která se vztahuje k oblasti ochrany práv klientů; dokumentace byla také často neúplná a neodpovídala praxi poskytovatele nebo poskytovatel podle dokumentace nepostupuje. V některých případech byla omezena možnost volby klienta (např. volnost pohybu, volba lékaře). Klienti nebyli dostatečně a srozumitelně seznámeni se svými právy, případně nebyl vytvořen kontrolní systém naplňování práv klientů, a to včetně sankčního systému pro zaměstnance v případě nedodržování stanovených pravidel.

V roce 2010 uskutečnil následné návštěvy v šesti domovech pro osoby se zdravotním postižením²⁷¹ veřejný ochránce práv, aby ověřil, jak jsou plněna jeho doporučení adresovaná vedení domovů po jeho návštěvách v roce 2009 a rovněž doporučení shrnutá v říjnu 2009 ve Zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením, která byla určena též zřizovatelům zařízení a krajským a obecním samosprávám. Z následných návštěv veřejného ochránce práv vyplynulo, že řada doporučení ochránce byla naplněna. Kde se tak nestalo, obnovil ochránce diskusi s vedením zařízení. Od posledních návštěv ochránce v roce 2009 došlo ke zlepšení používání opatření omezujících pohyb,²⁷² nicméně při jedné následné návštěvě bylo zjištěno používání klecového lůžka, na jehož používání byl klient fixován,²⁷³

²⁶⁸ Vyhláška č. 505/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

²⁶⁹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁰ V roce 2009 bylo dle údajů Ministerstva práce a sociálních služeb zkontrolováno 295 sociálních služeb, z toho bylo 281 inspekci provedeno krajskými úřady a 14 inspekci realizovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podle vyhodnocení kontroly byly inspekce zaměřeny zejména na cílovou skupinu seniři a největší procento kontroly tvořily tudíž domovy pro seniory a pečovatelská služba. Ke zjištěným nedostatkům byla stanovena nápravná opatření.

²⁷¹ Následné návštěvy byly provedeny v zařízeních Krajský domov pro děti do 3 let v Aši, Ústav sociální péče Háj u Duchcova, Ústav sociální péče Křižanov, Ústav sociální péče Litvínov – Janov, Domov Na zámku v Nezamyslicích a Domov Nováček v Plzni. Viz podrobně Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010.

²⁷² Ve dvou zařízeních zcela odstranili lůžka s vysokými mřížovými ohrádkami, které v určitých případech mohou jako omezení fungovat, v dalším alespoň snížili jejich počet. V jednom zařízení k odstranění přistoupili až v důsledku následné návštěvy ochránce.

²⁷³ Na doporučení veřejného ochránce práv bylo klecové lůžko okamžitě částečně demontováno a u klienta byl zahájen cílený proces odbourání jeho potřeby. V tomto zařízení byly v reakci na následnou návštěvu také

v dalším případě až na doporučení veřejného ochránce práv byla opuštěna praxe, kdy klient fakticky bydlel v izolační místnosti. Jako nové pochybení bylo v jednom zařízení zjištěno používání poutacího pásu u pohyblivé klientky. Po vytknutí chyby zařízení zjednálo nápravu. K pozitivním změnám došlo v případech, kdy byli klienti omezováni v pohybu buď v důsledku režimu zařízení, nebo z důvodu rizika samostatného pohybu. Zařízení přistoupila k přehodnocování situace jednotlivých klientů a k poskytování doprovodů tam, kde by samostatný pohyb klienta s postižením představoval riziko. V zařízení byly také zpřísněny podmínky podávání léků a učiněna opatření zabraňující podávání léků bez bezprostřední lékařské indikace.

V navštívených zařízeních naopak nedošlo ani v roce 2010 k výraznému posunu z hlediska přiměřenosti počtu personálu tak, aby mohly být naplňovány potřeby uživatelů. Na tuto skutečnost opakovaně upozorňoval i CPT ve zprávě za rok 2006 a 2008. Stávající počet pracovníků neumožňuje podle veřejného ochránce práv dodržovat podmínky zákona o sociálních službách.²⁷⁴ V důsledku nedostatku personálu nemohou klienti pravidelně pobývat venku, protože chybí personál pro poskytnutí potřebné podpory. Například v jednom zařízení ochránce v původní zprávě doporučil u klientů, kteří sami nejsou schopni se pohybovat a jsou odkázáni na pomoc druhých, uvádět v plánu, jak často jim bude zajišťován pobyt venku na zahradě. Doporučení naplněno nebylo a muselo být opakováno, právě i v souvislosti s doporučením zvýšit počet personálu. Nedostatečný pobyt klientů venku byl problémem i ve dvou dalších navštívených zařízeních. Nedostatek personálu omezuje dle stanoviska veřejného ochránce práv úspěšnější práci s klienty se specifickými potřebami (např. s častějšími agresivními projevy) směrem ke zlepšení jejich stavu a také vede k používání opatření omezujících pohyb a zvyšování psychiatrické medikace.²⁷⁵ V jednom zařízení byla při následné návštěvě zjištěna nedostatečně zajištěná ambulantní psychiatrická péče. Zařízení přislíbilo nápravu v jejím zprostředkovávání.

Veřejný ochránce práv proto doporučil přijmout následující opatření: „*Usilovat o speciální přístup ke klientům se specifickými nároky na podporu a péči, bezodkladně zvýšit počet pracovníků v sociálních službách.*“ Z dlouhodobého hlediska vypracovat koncepci postupného zvyšování počtu pracovníků a snižování kapacity zařízení a o této koncepci informovat zřizovatele. V případě, kdy zařízení není schopno péči poskytovat a hrozí poškození klienta (dlouhodobou hospitalizací, omezováním ve volném pohybu), informovat písemně zřizovatele služby a obrátit se na kraje se žádostí o urgentní řešení situace klientů.“²⁷⁶

Nedostatek personálu na noční směně může podle stanoviska veřejného ochránce práv přímo ohrožovat bezpečnost klientů. V jednom zařízení bylo v době první návštěvy veřejného ochránce práv v roce 2009 vyšetřováno podezření ze sexuálního zneužití mezi klienty. Veřejný ochránce práv doporučoval zajistit bezpečnost klientů v průběhu noci (na některých

zlepšeny vnitřní předpisy, takže je minimalizováno nebezpečí libovůle při používání opatření omezujících pohyb.

²⁷⁴ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁵ Nedovolený mechanický prostředek omezení byl v této souvislosti vytknut ve dvou zařízeních. Opakovaně se také ukázalo, že varující projevy v chování klientů nebyly dostatečně sledovány a vyhodnocovány. Situace po čase vyústila v použití omezení (z formálního hlediska legálně), aniž by zařízení bylo schopno dokázat, že naplnilo zákonný požadavek a použilo metody, které předcházejí situacím, v nichž je už nezbytné použít opatření omezující pohyb. Ochránce doporučil posílení personálu těchto pracovišť a okamžité ukončení nedovoleného omezování. Doporučil rovněž spolupráci s externím odborníkem v oblasti sociálních služeb k předcházení podobných situací.

²⁷⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010, str. 156. Dostupná z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf

pracovištích v noci nebyl přítomen personál, pouze docházel na kontroly) a vypracovat pravidla pro předcházení sexuálnímu zneužití. Následné návštěvy v roce 2010 ukázaly, že v uplynulém čase nebyly podniknuty žádné kroky ke zvýšení bezpečnosti v noci a že pravidla pro předcházení sexuálnímu zneužití v tomto ohledu rovněž nic nepřinesla. Veřejný ochránce práv proto znovu doporučil stálou přítomnost pracovníka zařízení v noci. Vývoj v tomto zařízení ochránce dál sleduje a je připraven obrátit se na zřizovatele, pokud ve stanoveném termínu nebude zjednána náprava.²⁷⁷

²⁷⁷ Viz tamtéž.

4. HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA

4.1. Sociální reforma

S nástupem nové vlády dochází k rozsáhlým reformám sociálního systému. První fází byly reformy v souvislosti s úsporami ve státním rozpočtu na rok 2011.²⁷⁸ Došlo ke změnám v oblasti pracovního práva, zaměstnanosti, nemocenských dávek, státní sociální podpory, příspěvku na péči a dalších oblastech. Změny nabyly účinnosti až v roce 2011, tudíž nelze nyní plně posoudit jejich dopad. *Dopady zákona bude nutno v roce 2011 sledovat a následně vyhodnotit.*

4.2. Sociální zabezpečení

V roce 2010 vzbudila velkou pozornost otázka zákonné právní úpravy definice vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení pro zaměstnavatele.²⁷⁹ V příslušném zákoně totiž tato definice v první polovině roku 2007 chyběla.²⁸⁰ Většina zaměstnavatelů však tuto skutečnost nezjistila a pojistné „za sebe“ platili automaticky i dále. Po medializaci této otázky ve sdělovacích prostředcích někteří zaměstnavatelé využili situace a pojistné za leden či únor 2007 nezaplatili. Po vydání příslušné právní úpravy²⁸¹ většina těchto zaměstnavatelů pojistné za měsíce leden a únor 2007 bez dalšího doplatila. Značná část z nich se však po medializaci rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem začala domáhat vrácení zaplaceného pojistného jako přeplatku na pojistném s tím, že zákon neupravoval, jak se má jejich platební povinnost stanovit a tudíž jim vlastně žádnou povinnost neukládal a oni nebyli povinni pojistné platit. Vláda sice k řešení situace vydala nařízení, kde vyměřovací základ stanovila²⁸², ovšem tímto problém z ústavního hlediska vyřešen nebyl. Nařízení vlády totiž může podle čl. 78 Ústavy zákon pouze provádět, nikoliv nahrazovat. Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci²⁸³ s tímto argumentem souhlasil. Dovedl, že pokud jsou v zákoně definovány procentní sazby pojistného na sociální zabezpečení a rozhodné období pro jeho výpočet, byl úmysl zákonodárce definovat v něm i vyměřovací základ jako 3. prvek konstrukce stanovení pojištění pro plátce. Jeho definice v podzákonném předpise navíc de facto definuje v tomto předpise i výši pojištění a tudíž i platební povinnost plátce, kterou v právním státě může stanovit pouze zákonodárce. Nařízení navíc retroaktivně stanovovalo i vyměřovací základ za leden a únor 2007 a přičleňovalo je k vyměřovacímu základu za březen 2007, čímž rovněž překračovalo zákon, neboť ten určuje jako rozhodné období kalendářní měsíc. Z tohoto důvodu soudy nemají při svém rozhodování nařízení vlády aplikovat.

Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k názoru, že pojem vyměřovacího základu bylo možné v rozhodné době výkladově dovodit ze samotného znění zákona, aniž by tam byl výslovně uveden. Z ostatních zákonných povinností totiž zaměstnavatelé mohli dovodit i povinnost platit pojistné za sebe sama. Zákon obsahoval definice procentní sazby pojistného a rozhodné období pro jeho výpočet. Zákon rovněž obsahoval definici vyměřovacího základu

²⁷⁸ Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

²⁷⁹ § 5a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁰ Zákon č. 189/2006 Sb. Účinnost tohoto ustanovení byla ovšem zákonem č. 585/2006 Sb. odložena až na 1.1.2008., tudíž úprava vyměřovacího základu byla součástí platného zákona, který rušil předchozí úpravu, aniž by však byla účinná a mohla tudíž vyvolávat právní následky. Nedostatek byl napraven až zákonem č. 153/2007 Sb., s účinností od 1.7.2007.

²⁸¹ Nařízení vlády č. 39/2007 Sb., o způsobu určení vyměřovacího základu zaměstnavatele pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

²⁸² Nařízení vlády č. 39/2007 Sb., o způsobu určení vyměřovacího základu zaměstnavatele pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, s účinností od 1.3.2007.

²⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 120/2009 ze dne 25.2.2010, www.nssoud.cz

zaměstnance. Z právní úpravy přitom vyplývalo, že příjemci dávek z pojištění byli zaměstnanci, za které zaměstnavatelé pojištění odváděli. Z toho vyplývá, že vyměřovacím základem pro zaměstnavatele byl součet vyměřovacích základů jejich zaměstnanců, za které odváděli pojištění. V jiném ustanovení zákona byl navíc tento princip potvrzen i v rozhodném období.²⁸⁴ Nejvyšší správní soud v závěru poukázal, že schopnost napravit výkladem chyby zákonodárce není bezbřehá a že není rozhodně úkolem soudu tyto chyby napravit. Zákonodárce je plně odpovědný za svou činnost včetně případných ztrát státního rozpočtu způsobených jeho chybami.

Ústavní soud se v roce 2010 zajímavě vyjádřil i k otázce podvodů a zneužívání sociálních dávek. Ve svém nálezu²⁸⁵ se zabýval případem ženy, která pobírala na bydlení jak dávku státní sociální podpory, tak dávku sociální potřeby. Jakmile to příslušný obecní úřad zjistil, podal trestní oznámení pro podvod, neboť žena prý úmyslně zatajila dvojí pobírání dávek, na které by neměla nárok, a přijetím dávek připravila město o peníze. Ústavní soud dovodil, že i kdyby žena byla řádně poučena o své oznamovací povinnosti, samotné opomenutí tak učinit ještě neznamená trestněprávní úmysl podvodného jednání. Pokud žena byla lhostejná k následku svého jednání, nelze tím u ní prokázat ani nepřímý úmysl takto jednat. Ústavní soud rovněž poukázal na složitost sociální legislativy, omezené vědomosti a zdravotní a sociální stav obžalované a její přesvědčení o oprávněnosti jejího jednání a z něj ústící omyl, podepřený navíc tím, že o přiznání obou dávek rozhodoval stejný orgán, který tudíž měl mít z úřední povinnosti povědomí o stavu věci a vyvodit z něj sám případné důsledky (např. odebráním jedné dávky). Všechny tyto okolnosti tudíž zakládaly významné pochybnosti o vině obžalované, čímž se právní závěry obecných soudů dostaly do extrémního rozporu se základní zásadou *in dubio pro reo*, tj. že pochybnosti musí být vždy vykládány ve prospěch obžalovaného, kterému musí být vina vždy řádně prokázána. Vedle toho Ústavní soud rovněž podotkl, že trestní právo je ve společnosti až nejzazším prostředkem k řešení problémů a zajišťování ochrany společnosti. Pokud orgány sociální péče (ať už státní či orgány samosprávy) zjistí, že jsou sociální dávky pobírány osobami, které na ně nemají nárok, musí nejdříve využít jiných prostředků správního či občanského práva (vymáhání přeplatků, správní exekuce, vymáhání náhrady škody) a teprve pak přistoupit k trestnímu postihu. U každého jednání je tak nutné hodnotit stupeň společenské nebezpečnosti, a to obecně, nikoliv ve vztahu ke konkrétnímu subjektu. Nikoliv každé porušení jiných oblastí práva je zároveň trestněprávním deliktem.²⁸⁶

4.2.1 Důchodové pojištění

V roce 2010 došlo k několika změnám v důchodovém pojištění.²⁸⁷ Především začalo prodlužování doby pojištění každým rokem o 1 rok, přičemž cílovou dobou je 35 let. V souvislosti se stoupaním věku odchodu do důchodu se rovněž začala prodlužovat doba pro odchod do předčasného důchodu, aby umožňovala vždy odchod nejdříve v 60ti letech. Zvyšovat se naopak začala míra krácení tohoto důchodu, pokud bude do něj nastoupeno dříve než 2 roky před dosažením důchodového věku. Výhodou je však nově možnost starobních

²⁸⁴ § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 722/09 ze dne 7.1.2010. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 722/09 ze dne 7. 1. 2010 se vztahoval k případu neoznámení souběhu pobírání dávek, k němuž došlo v letech 2003 až 2004. Současná právní úprava a praxe poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi možnost opakování obdobné situace podstatným způsobem omezuje.

²⁸⁶ Lze se domnívat, že z podobných pozic by Ústavní soud posuzoval i případnou legislativu zavádějící trestní postih za neoprávněné pobírání sociálních dávek.

²⁸⁷ Následující změny přinesl zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1.1.2010.

důchodců, aby příjem, který pobírali vedle starobního důchodu, byl zohledněn při výpočtu procentní výměry jejich následujícího důchodu. Tento příjem a pojištění z něj zaplacené je tak zohledněno a důchodci si tak mohou důchod zvýšit výdělečnou činností ve stáří. Byla zrušena rovněž omezení vyplácení starobního důchodu při výdělečné činnosti.

Velké změny se odehrály v oblasti invalidních důchodů.²⁸⁸ Místo dosavadní částečné a plné invalidity byly zavedeny 3 stupně invalidity s jedním typem invalidního důchodu ve třech výších. Stupeň invalidity se posuzuje podle poklesu pracovní schopnosti.²⁸⁹ Posuzování poklesu pracovní schopnosti bere v úvahu vliv zdravotního postižení, adaptaci osoby na její zdravotní stav, schopnost rekvalifikace a využití zachovalých pracovních schopností a jiné možnosti provozovat výdělečnou činnost, pokud to zdravotní stav dovoluje. Praktické posuzování je prováděno na základě nové vyhlášky.²⁹⁰ Kromě nových lékařských standardů umožňujících posuzování zdravotního stavu s uvedeným poklesem míry pracovních schopností má posuzovaný nově právo na zaslání posudku o invaliditě, aby se mohl plně seznámit se svým zdravotním stavem a pracovní schopností a nechat jej případně přezkoumat. Tímto se výrazně zvýší uvědomění a aktivní zapojení pacientů do posuzovacího procesu a možnost ochránit svá práva.

V průlomovém nálezu²⁹¹ Ústavní soud shledal stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu v závislosti na dosahovaných příjmech z výdělečné činnosti²⁹², protiústavním, neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení²⁹³ a zároveň porušuje princip rovnosti v základních právech a svobodách²⁹⁴. Stanovení redukčních hranic pro zohledňování předchozích příjmů totiž výrazně znevýhodňovalo osoby, které měly vysoké příjmy nad stanovené redukční hranice. Z těchto příjmů sice osoby platily pojištění na důchodové zabezpečení, avšak tyto příjmy nebyly zohledněny při stanovení jejich důchodů a ty byly pak nepřiměřeně nízké v porovnání s jejich předchozími příjmy. Naopak u lidí s nízkými příjmy byly jejich důchody pouze o něco nižší než jejich předchozí příjmy.

Ústavní soud konstatuje, že jde o tzv. sociální práva, podmíněná zákonnou úpravou a zákonodárce má poměrně široký prostor pro úpravu (volbu systému, nastavení jeho parametrů, konstrukce dávek, podmínky výběru pojistného), avšak nesmí si ani zde počínat zcela libovolně, musí cítit samu podstatu a smysl základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení a zejména respektovat všeobecně platné principy rovnosti před zákonem a rovnosti v základních právech. Listina předpokládá existenci takového systému zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti v práci, který bude schopen poskytovat potřebným osobám hmotné zabezpečení přiměřené. Podle Ústavního soudu přiměřenost hmotného zabezpečení je nutno vyložit nejen s ohledem na schopnost uspokojit z důchodové dávky životní potřeby jednotlivce tak, aby mu byla zaručena sociálně důstojná lidská existence, ale též s ohledem na výši plateb pojištěnce do systému ve vztahu k výši dávky, která mu bude ze systému poskytována. Ústavní soud nezpochybnil princip solidarity mezigenerační a akceptoval i princip solidarity intragenerační mezi jednotlivými příjmovými skupinami, na kterých je

²⁸⁸ Viz poznámka č..

²⁸⁹ Při poklesu od 35% do 49% jde o 1. stupeň, při poklesu o 50 – 69% jde o 2. stupeň a nad 70% jde o 3. stupeň invalidity

²⁹⁰ Vyhláška č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity)

²⁹¹ Nález ze dne 23.3.2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, publikován pod č. 135/2010 Sb.

²⁹² § 15 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹³ Čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

²⁹⁴ Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

založen nynější průběžný, dávkově definovaný důchodový systém. Konstatoval však, že ani tyto principy nemohou absolutně převážet a vést k praktické nivelizaci důchodů a nemohou téměř úplně potlačit princip ekvivalence, resp. zásluhovosti, který zohledňuje právě poměr mezi příjmy pojištěnců, výší odvedeného pojistného a výší vyplácených důchodů.

Ústavní soud vzal v úvahu i účely, jichž zákonodárce hodlal zavedením daného systému dosáhnout. Těmi byly na straně jedné postupné snižování diferenciace důchodů podle výše výdělků a doby pojištění v rámci prvního pilíře důchodového systému a na straně druhé otevření prostoru pro diferenciaci důchodů v jiných pilířích, zejména v penzijním připojištění. Dospěl však k závěru, že deklarovaného cíle se zákonodárci nepodařilo dosáhnout. Důchodový systém sice naplňuje cíl zajistit rovné důchody pro objektivní hmotné zabezpečení, ale již nenaplňuje cíl přiměřeného důchodu z hlediska individuálního příjmu. Za tímto cílem byla přijata úprava tzv. zastropování, tj. stanovení maximálních vyměřovacích základů pro placení pojistného na sociální zabezpečení.²⁹⁵ Z příjmů nad určitou hladinu tedy osoby již neplatí pojištění a tyto příjmy může plně využít k jinému způsobu zabezpečení na stáří. Ovšem v roce 2010 došlo ke zvýšení tohoto základu²⁹⁶, přičemž toto opatření bylo zdůvodněno zvýšením příjmů státního rozpočtu²⁹⁷. Došlo tedy k tomu, že osoby s vyššími příjmy byly nuceny přispívat do systému důchodového pojištění, aniž by ovšem tyto jejich příspěvky byly jakkoliv záslužně zhodnoceny ve výpočtu jejich vlastního důchodu či dokonce aniž by možná byly zhodnoceny v důchodovém systému jako takovém. Platba pojistného tak nabývá parametrů daně, jejímž účelem je právě zvýšení příjmů státního rozpočtu. V posuzovaném systému tak chybí vazba mezi deklarovaným cílem a prostředky, které zákonodárce zvolil k jeho dosažení. Stanovené dvě redukční hranice ve stávajících výších spolu se systémem odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“ vytváří výrazné rozdíly mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž dochází k nepřijatelnému rozlišování mezi pojištěnci. Ústavní soud odložil účinky svého rozhodnutí až do konce září 2011, aby vládě a zákonodárci poskytl dostatečný prostor k promyšlení nové právní úpravy, která vezme v úvahu nejen ekonomické a sociální aspekty, ale též ústavní principy.²⁹⁸ Do té doby zůstává současný způsob výpočtu důchodů i nadále aplikovatelným.

4.3. Pomoc v hmotné nouzi

Problémem v oblasti hmotné nouze byla v roce 2010 otázka invalidních osob ve III. stupni, které neměly nárok na invalidní důchod, neboť z objektivních důvodů nedosáhly potřebné doby pojištění. Pro účely výše dávky pomoci v hmotné nouzi se však u nich zkoumalo, zda mohou svůj příjem zvýšit vlastním přičiněním, tj. zda se např. zúčastní veřejných služeb, Proto se u nich částka na živobytí rovnala částce existenčního minima, tj. 2020 Kč na měsíc, a příspěvek na živobytí je jim poskytován pouze k dosažení této výše příjmu bez možnosti zvýšení např. i z důvodů dietního stravování. Situace byla během roku napravena novelou zákona, která jednak navrátila možnost zvýšit invalidní osobě částku na živobytí z důvodů

²⁹⁵ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona se maximální vyměřovací základ stanovil ve výši 48 násobku průměrné mzdy (§ 15a zákona č. 589/1992 Sb.).

²⁹⁶ Zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Základ byl zvýšen na 72 násobek průměrné mzdy.

²⁹⁷ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 917, str. 42.

²⁹⁸ Jako reakci na zmíněný nálezn připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí novelu zákona o důchodovém pojištění a některých dalších zákonů, jehož cílem je zajistit posílení principu ekvivalence zvýšením náhradového poměru u příjmů vyšších než 30 000 Kč při současném zachování solidarity u nízkopříjmových jedinců.

dietního stravování, jednak tyto osoby vyjmula ze zkoumání možností zvýšit svůj příjem vlastním přičiněním pro účely přiznání příspěvku.²⁹⁹

4.4. Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob

Ministerstvo pro místní rozvoj poskytuje dotace podle podprogramu Podpora výstavby podporovaných bytů. Podprogram obsahuje dva dotační tituly: „Pečovatelské byty“ pro osoby starší 70 let a osoby se zdravotním postižením a „Vstupní byty“ pro osoby s nízkými příjmy a dalšími sociálními handicapy. V roce 2010 bylo takto postaveno celkem 149 pečovatelských bytů a 134 vstupních bytů. Rovněž byla navržena změna podmínek programu „Podpora výstavby podporovaných bytů“, která spočívá v rozšíření příjemců dotace na jakoukoliv právnickou nebo fyzickou osobu včetně obcí. Hlavním cílem navrhované změny je zapojení neziskových organizací do poskytování sociálního bydlení sociálně potřebným domácnostem a zapojení soukromých finančních zdrojů do výstavby sociálního bydlení. Druhou podstatnou změnou je důraz na přednostní pronajímání těchto sociálních bytů osobám žijícím v sociálně vyloučených romských lokalitách a rodinám s ohroženými dětmi žijícím v nevyhovujícím bydlení.

Státní fond rozvoje bydlení poskytoval v roce 2010 dotace na výstavbu sociálních bytů určených k bydlení osob s omezenými příjmy.³⁰⁰ V průběhu roku 2010 uzavřel fond 29 smluv o poskytnutí dotace na výstavbu 241 sociálního nájemního bytu. V České republice chybí komplexní řešení sociálního bydlení, tato problematika se však objevuje jako jeden z úkolů návrhu Koncepce bydlení ČR do roku 2020.³⁰¹

Ústavní soud se ve své judikatuře rovněž dotkl otázky bydlení, konkrétně přechodu práv a povinností z nájemní smlouvy při změně vlastnictví bytu.³⁰² Podle občanského zákoníku dochází při změně vlastnictví k přechodu práv a povinností pronajímatele z převodce na nabyvatele.³⁰³ Obecné soudy z toho dříve vyvodily, že přechod se týká práv a povinností vyplývajících ze zákona či z nájemní smlouvy a typických pro nájemní vztah, které tvoří jeho pojmové znaky, tj. přenechání věci pronajímatelem nájemci za úplatu a její dočasné užívání nebo braní užitků nájemcem.³⁰⁴ Další ujednání smlouvy, např. souhlas s pronájmem bytu podnájemníkovi, již na nového pronajímatele nepřechází a musí být tudíž případně znovu sjednány.³⁰⁵ Ústavní soud tento výklad odmítl, neboť odporuje jazykovému i logickému výkladu zákona. Zákodárce v § 680 odst. 2 občanského zákoníku nijak nerozlišuje mezi právy a povinnostmi z nájemního vztahu a předpokládá přechod všech těchto práv a povinností na nového vlastníka a pronajímatele věci. Výklad obecných soudů tak nejen nerespektuje zákon, ale ani autonomii vůle smluvních stran a zásadu závaznosti smluvních ujednání a vnáší navíc do smluvního vztahu prvek nejistoty ohledně přechodu konkrétních práv a povinností, čímž může vést k poškození práv smluvních stran. Ústavní soud proto závazně vyložil, že při přechodu bytu či jiné pronajaté věci přechází na nového vlastníka veškerá práva a povinnosti z nájemního vztahu a veškerá smluvní ujednání s předchozím vlastníkem zůstávají nadále v platnosti. Změna pronajímatele tak nemůže vést ke zhoršení právního postavení nájemce.

²⁹⁹ Zákon č. 141/2010 Sb. kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁰ Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právnickým a fyzickým osobám, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰¹ Tato koncepce má být předložena vládě do 30.6.2011.

³⁰² Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8.7.2010.

³⁰³ § 680 odst. 2 občanského zákoníku.

³⁰⁴ § 663 občanského zákoníku.

³⁰⁵ Viz rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdo 863/97 ze dne 31.10.1997 a 26 Cdo 866/2002 ze dne 23.7.2002.

4.5. Právo na zdravotní péči

V roce 2010 byly nadále tématem tzv. zdravotnické poplatky, konkrétně jejich hrazení místo pojištěnců ze strany jiných subjektů, např. krajů, a to v určité lhůtě po poskytnutí zdravotní péče. Krajský soud v Praze ve svém rozsudku³⁰⁶ uvedl, že podle zákona je pojištěnec povinen platit regulační poplatek za poskytnutí zdravotní péče, a to v souvislosti s jejím poskytováním, tj. při návštěvě lékaře, výdeji léku v lékárnách či ve stanovené lhůtě po poskytnutí ústavní péče. Zdravotnické zařízení je povinno zajistit plnění této povinnosti pojištěncem, jinak je podle zákona sankcionováno. Zdravotnické zařízení není povinno zkoumat, zda prostředky na uhrazení poplatku jsou z příjmů pojištěnce či zda se jedná např. o dar pojištěnci. Na druhou stranu ovšem zdravotnické zařízení nemůže trvale vybírat poplatky od pojištěnců, když ví, že poplatky za něj ve skutečnosti hradí někdo jiný, byť např. ve formě daru, neboť by tím byl obcházen zákon. *Pokud jsou systémově určitou osobou propláceny zdravotnické poplatky, tj. pojištěncům poskytovány dary na jejich úhradu, ačkoli tito pojištěnci nesplňují zákonné podmínky pro osvobození od těchto poplatků, jedná se o obcházení zákona, resp. o odporování jeho účelu a tudíž o neplatný právní úkon. Tímto postupem na úrovni samosprávy nelze nahrazovat neúspěch snah zrušit příslušnou zákonnou úpravu na parlamentní úrovni. Pokud zdravotnické zařízení tento postup pro účely plnění své zákonné povinnosti vybírat regulační poplatky toleruje, rovněž tím porušuje zákon, neboť nejde právě o platné hrazení regulačních poplatků. Lze tímto postupem omluvit jednotlivé důvodné situace, avšak ne dlouhodobý plošný postup.*

4.6. Právo na vzdělání

Rovný přístup k právu na vzdělání, který je zakotven ve školském zákoně³⁰⁷, stále v České republice není zaručen všem dětem bez rozdílu.³⁰⁸ Mezi nejpodstatnější nedostatky patří nedostatečná transformace bývalých zvláštních škol, nedostatečně kvalitní a individualizovaná diagnostika žáků školskými poradenskými zařízeními a nejednoznačný koncept inkluze (začleňování) v celém školském systému. Povinnost škol a dalších školských subjektů nastavit výuku a celou svoji politiku vzdělávání inkluzivním směrem, tedy takovým, který nediskriminuje žáky a ke každému z nich přistupuje jednotlivě s ohledem na jeho individuální potřeby, není v legislativě a především v praxi dostatečně realizována. Školy tedy postrádají závazné instrukce, že inkluzivní vzdělávání je povinným přístupem jak k žákovi, tak i pro celý školský systém. Tomu nasvědčuje také jeden z výsledků šetření České školní inspekce, že prostupnost systému mezi školami základními a školami praktickými či speciálními funguje pouze jedním směrem a to při přerazování dětí ze škol základních do škol praktických či speciálních, nikoliv již naopak. Inkluzivní vzdělávání by nemělo ovšem být pro školy alternativou, ale naopak povinnou cestou pro jejich fungování, jak vyplývá i z mezinárodních úmluv, kterými je Česká republika vázána.³⁰⁹

V roce 2010 byly připraveny novelizace prováděcích předpisů týkající se práce školských poradenských zařízení³¹⁰ a vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami³¹¹. Nové vyhlášky ale nebyly nakonec schváleny a v současné době jsou přepracovávány. *Novelizace obou těchto vyhlášek je nutná s ohledem na stále přetrvávající vyloučení některých skupin dětí mimo hlavní vzdělávací proud, což platné vyhlášky umožňují. Kromě toho umožňují i například to, aby do tříd určených pro žáky se zdravotním postižením chodilo až 25% žáků*

³⁰⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31.8.2010, č.j.: 44 Af 16/2010.

³⁰⁷ § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁸ Následující část převzata z příspěvku Ligy lidských práv, www.llp.cz.

³⁰⁹ Čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (publikována pod č. 10/2010 Sb.m.s.), čl. 23 a 28 Úmluvy o právech dítěte (publikována pod č. 104/1991 Sb.).

³¹⁰ Vyhláška č. 72/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů

³¹¹ Vyhláška č. 73/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

bez tohoto postižení a byli vzděláváni podle příslušného vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením.³¹² Toto ustanovení odporuje smyslu školského zákona, který naopak dává přednost umisťování žáků do hlavního vzdělávacího proudu a zároveň principu rovného zacházení se všemi žáky podle jejich vzdělávacích potřeb, který by měl prostupovat celý školský systém.

V této souvislosti je obzvláště alarmující zjištění České školní inspekce o institucionálním a personálním propojení bývalých zvláštních škol a školských poradenských zařízení, kdy v řadě případů převažoval zájem školy naplnit kapacitu v rozporu s oprávněným zájmem integrace žáka do běžného proudu vzdělávání. Podle inspekce jsou navíc kapacity škol pro žáky s lehkým mentálním postižením nadhodnocené a při systematické podpoře zapojení žáků se sociálním znevýhodněním v hlavním proudu vzdělávání lze kapacitu těchto škol omezit v přepočtu na výkony až o 40%.³¹³ Šetření České školní inspekce se zaměřilo zejména na otázku přerazování žáků do těchto nyní speciálních škol. Inspekce zjistila, že většina škol praktických se stále profiluje jako skryté školy zvláštní. Přetrvává zde diskriminace zejména romských žáků, kdy ti to navštěvují praktickou školu na základě posudku pedagogicko – psychologické poradny s diagnózou lehkého mentálního postižení. Vůči romským žákům tak téměř není využíván institut sociálně znevýhodněného žáka, který většinou lépe odpovídá jejich situaci.³¹⁴ Kategorie dětí se sociálním znevýhodněním je přitom upravena školským zákonem.³¹⁵ Chybí však určení, kdo žáka do této kategorie zařadí, zda to bude pedagogicko-psychologická poradna či speciálně pedagogické centrum, samotná škola nebo orgán sociálně právní ochrany dětí. Na rozdíl od dětí zdravotně postižených chybí i navýšený normativ na žáka s diagnózou sociálního znevýhodnění, což přispívá k tomu, že tento institut není v praxi příliš využíván. Porušován je pak také princip přednosti individuální integrace žáka v hlavním vzdělávacím proudu před jeho zařazením na základní školu praktickou či speciální. Žáci, kteří jsou již jednou zařazeni na školu praktickou či speciální se málokdy vrátí na běžnou základní školu. I když stoupá počet žáků, kteří se ze speciálního vzdělávání na základě doporučení mohou navracet do běžného vzdělávání, tento počet je stále nízký.³¹⁶ Důvody jsou ovšem i na straně rodičů žáků, kteří si přestup nepřejí. *V tomto směru stále chybí dostatečná osvěta.*

I zařazování do vzdělávacích programů se v praxi ukázalo jako problematické. Z celkového počtu 17 455 žáků bylo 5052 zařazeno do speciálního vzdělávání bez diagnostikování speciálních vzdělávacích potřeb. Šetření také zjistilo, že ve 173 případech nebyl spolehlivě prokázán souhlas zákonných zástupců s převedením žáka do speciálního vzdělávání. Obecně pak zpráva inspekce konstatuje, že celkově není doložitelné, že souhlas rodičů s převedením žáka do jiného vzdělávacího programu byl „informovaný“ tudíž že zákonní zástupci dítěte byli dostatečně informováni o rozdílech ve vzdělávacích programech a o důsledcích s tím spojených.³¹⁷ Také doporučující zprávy školských poradenských zařízení vykazovaly rozdílnou kvalitu. Inspekce dokonce zjistila, že, že z celkového počtu žáků, vykázaných v navštívených školách ve školním roce 2009/2010, bylo 110 vzděláváno podle programu pro žáky s lehkým mentálním postižením bez platné diagnózy nebo doporučení školského poradenského zařízení³¹⁸, z nich 29, tj. 26,4 % bylo romských žáků. *Zpráva tedy ukázala*

³¹² § 10 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 Sb.

³¹³ Viz tisková zpráva České školní inspekce

<http://www.csicr.cz/file/85127/TZ%20Kontrolní%20činnost%20praktické%20školy%20duben%202010.pdf>

³¹⁴ Podle zprávy inspekce existovalo v roce 2009/10 pouze 22 přípravných tříd pro celkem 279 dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí.

³¹⁵ § 16 odst. 1 a 4 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁶ Podle údajů inspekce byl v roce 2009 doporučen přestup celkem 100 žáků, ale pouze 36 z nich se do běžné školy skutečně vrátilo.

³¹⁷ Informovaný souhlas přitom předepisuje § 49 odst. 2 školského zákona.

³¹⁸ Podle inspekce se jedná o hrubé porušení školského zákona.

jednak nedostatky a porušení zákona na jednotlivých školách, ale také ověřila, že stále přetrvává existence systémových chyb v českém školství.

Problémy přetrvávaly i v odborném hodnocení stavu žáků v doporučeních, kdy diagnózy byly často vágní, nejasné či rozporné a nepřihlížely ke kulturním a jazykovým bariérám žáků ani k jeho dosavadnímu vzdělávání. Děti navíc často před vstupem do vzdělávání pro žáky s lehkým mentálním postižením nejsou podporovány tak, aby případně mohly zvládnout vzdělávání v běžné škole. Děti se sociálním znevýhodněním se na základě svých snížených vzdělávacích schopností diagnostikují jako žáci s lehkým mentálním postižením. Problémy se objevují i u diagnostických pobytů, které jsou v některých případech neoprávněně prodlužovány a žáci jsou při nich již vzděláváni jako děti s lehkým mentálním postižením. Místo zjišťování skutečných vzdělávacích potřeb žáka se tak na diagnostickém pobytu získávají podklady pro diagnózu lehkého mentálního postižení a pro převod žáka do příslušného vzdělávacího programu.

Ke zprávě inspekce se vyjádřil mj. i veřejný ochránce práv.³¹⁹ Ve svém stanovisku, konstatuje přetrvávající diskriminaci romského etnika v přístupu ke vzdělání. Žák nemůže být zařazen do speciálního vzdělávání z jiného důvodu, než je zdravotní postižení.³²⁰ I když o zařazení žáka do vzdělávacího programu rozhoduje se souhlasem zákonného zástupce a na základě stanoviska školského poradenského zařízení ředitel školy, musí se jako správní orgán svým uvážením pohybovat v zákonném rámci a nesmí se nechat ovlivnit např. přáním rodiče. Zařazení dítě ke vzdělávání do základní školy praktické bez diagnózy mentálního postižení je tudíž zásadním pochybením odpovědného orgánu a prakticky porušením zákona, a to v případě dětí romských i neromských.

Nadměrný počet romských dětí, které navštěvují základní školy praktické bez diagnózy mentálního postižení, nebo jiného zdravotního postižení, vykazuje podle veřejného ochránce práv znaky nepřímé diskriminace těchto dětí. V případě absence zdravotního postižení neexistuje oprávněný rozlišující důvod, který by odůvodnil nepřiměřeně vysoké počty romských dětí doporučených ke vzdělávání do základní školy praktické. Diskriminací je také třetinové zastoupení romských dětí ve skupině dětí s diagnózou mentálního postižení, kdy opět neexistuje rozumné odůvodnění tohoto nadměrného zastoupení, neboť nelze předpokládat, že by Romové jako etnikum by byli mentálně zaostalejší než zbytek populace. Toto zastoupení je tedy spíše důsledkem způsobu testování romských dětí psychology školských poradenských zařízení, který „vede k jejich segregaci mimo hlavní vzdělávací proud a v důsledku k upření přístupu ke kvalitnímu vzdělání, které je základem úspěšné sociální integrace.“

Česká školní inspekce na základě svých zjištění doporučuje snížit podíl romského etnika v bývalých zvláštních školách, které nenabízí běžnou úroveň vzdělávání a jehož podíl v těchto školách je výrazně vyšší, než odpovídá jeho zastoupení v regionální demografické struktuře. K tomu by měl sloužit cílený metodický postup pro pedagogy i psychology při diagnostice vzdělávacích potřeb žáka s důrazem na rozlišení mentálních a sociálních problémů a potřeb žáka s maximální snahou o jeho zařazení do běžného vzdělávání.

Podle České školní inspekce je nutné změnit současný systém poradenských zařízení a diagnostických postupů, které neumožňují identifikovat potřeby žáků se sociálním, kulturním či jiným nezdravotním znevýhodněním a vytvořit nové metody poradenství, diagnostiky a hodnocení vzdělávacích potřeb žáků. Diagnózy a doporučení by měly být orientovány

³¹⁹ Plné znění Stanoviska ombudsmana ze dne 20. 4. 2010 k podezření na diskriminaci romských dětí a žáků – poznatky ze zprávy z tematické kontrolní činnosti České školní inspekce na základních školách dostupné zde: http://www.csicr.cz/file/85204/Stanovisko%20veřejného%20ochránce%20práv%202010_04_20.pdf

³²⁰ § 16 odst. 8 školského zákona.

prakticky na podpůrná a vyrovnávací opatření. Školy by k hodnocení potřeb měly přistupovat zodpovědně a aktivně se podílet na poskytování odpovídajícího vzdělávání. Je nutné rovněž omezit personální a institucionální propojení bývalých zvláštních škol a školských poradenských zařízení a zajistit lékařské posouzení diagnóz lehkého mentálního postižení. Z hlediska financování cílené podpory žáků se sociálním znevýhodněním se nabízí možnost využití zdrojů s Evropského sociálního fondu. Je nutno rovněž zlepšit informovanost rodičů o jednotlivých vzdělávacích programech a možnostech vzdělávání pro jejich děti a motivovat je k podpoře směřování dětí do běžného vzdělávání, pokud je to možné. Informovaný souhlas by měl být upraven na úrovni prováděcího předpisu. Prostupnost jednotlivých školních vzdělávacích programů by měla být zlepšena. K převádění žáků do vzdělávacího programu pro žáky s mentálním postižením by mělo docházet až po vyčerpání všech jiných vyrovnávacích a podpůrných opatření. Na základě výše uvedeného zlepšení financování by měly být více využívány např. přípravné třídy pro děti se sociálním znevýhodněním.

4.6.1. Rozsudek ESLP ve věci D. H. proti České republice a reakce ČR

K podpoření míry inkluзивity českého školství byl schválen Národní akční plán inkluзивního vzdělávání.³²¹ Tento akční plán, jehož přípravná fáze má trvat do roku 2012, by měl identifikovat v rámci různých expertních skupin místa v systému českého školství, která bude potřeba reformovat, aby mohlo dojít ke zvýšení míry inkluзивního pojetí školského systému. Základním cílem plánu je zvýšit míru inkluзивního pojetí vzdělávání v českém vzdělávacím systému. Konečným cílem je pak působit preventivně proti sociálnímu vyloučení jednotlivců i celých sociálních skupin a přispět k úspěšné integraci jedinců s postižením či znevýhodněním do společnosti. K současnému stavu plán uvádí: „Vzdělávací potřeby žáků se zdravotním postižením jsou dlouhodobě naplňovány převážně v prostředí speciálního vzdělávání. Přítomnost těchto žáků ve školách hlavního vzdělávacího proudu je méně častá. Zpravidla je vyvolána přáním a potřebami rodiny dítěte a je v nedostatečné míře podporována poskytnutím nutných prostředků speciálně pedagogické podpory. Skupina žáků se sociálním znevýhodněním (včetně dětí romského etnika) stála dlouho mimo hlavní zájem organizačních, didakticko - metodických a personálních opatření v českém školství. Důsledkem toho je pak stav, kdy nedostatečná míra systémové podpory škol a nedostatečné naplňování potřeb cílové skupiny způsobuje, že neúměrně významná část žáků z uvedené cílové skupiny je vzdělávána v systému škol meritorně určeném žákům s lehkou mentální retardací. Česká republika stále patří mezi země, které příliš vysoké procento dětí, žáků a studentů vyčleňují z hlavního vzdělávacího proudu – do škol samostatně zřízených pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením a speciálních institucí.“

Cílem přípravné fáze plánu je na základě široké odborné diskuse mezi zástupci dotčených resortů, samosprávy, akademické obce, odborných profesních skupin a odborníků z praxe a zástupců neziskových organizací vytvořit konkrétní návrhy strategií a opatření směřujících k podpoře inkluзивního vzdělávání ve všech zařízeních na všech stupních vzdělávací soustavy. Po jejím ukončení bude následovat realizační fáze schválených opatření s cílem dosáhnout maximální míry rozvoje inkluзивního vzdělávání. Práce probíhají pod vedením Ministerstva školství na celostátní i krajské úrovni. V roce 2011 mají mj. probíhat práce na úpravách rámcových vzdělávacích programů směřujících k podpoře rozvoje inkluзивního vzdělávání v návaznosti na další strategické dokumenty týkající se dětí a osob se zdravotním postižením či sociálním znevýhodněním. Do právní úpravy mají být začleněna inkluзивní opatření jako rovné zacházení s osobami se zdravotním postižením na všech typech škol, definice podpůrných a vyrovnávacích integračních opatření, působnost a činnost pedagogicko-psychologických poraden, možná závaznost jejich výstupů, vymezení jejich

³²¹ Usnesení vlády č. 206 ze dne 15. 3. 2010.

procesních postupů, práv a povinností jejich pracovníků a klientů, povinnosti učitelů a školských pracovníků ve vztahu k dětem se speciálními vzdělávacími potřebami. Inkluzivní přístup by měl být podporován již na předškolní úrovni. Cíle nemají být zajištěny ovšem jen legislativou, ale praktickými metodickými postupy a pomocí podpory finanční, organizační a poradenské. Ze speciálních škol se mají stát instituce s výraznější poradenskou a konzultační funkcí. Vzdělávání žáků, kterým jejich zdravotní postižení vskutku nedovoluje vzdělávat se v hlavním vzdělávacím proudu, by mělo být podrobněji upraveno v souladu s jejich vzdělávacími potřebami. Plán se zaměří i na vzdělávání a metodické vedení pedagogických pracovníků vzdělávajících děti se speciálními vzdělávacími potřebami, stejně jako na jednotné standardy posuzování těchto potřeb ve funkčním a transparentním systému kvalitního odborného poradenství. *Podle dostupných informací ovšem většina uvedených opatření nebyla zatím realizována.*

4.7. Právo na příznivé životní prostředí

Ústavní soud se v roce 2010 vyjádřil ke vztahu vlastnického práva a ochrany životního prostředí.³²² Skupina senátorů napadala oprávnění orgánů ochrany životního prostředí provádět zásahy ke zlepšení životního prostředí, pokud tak neučiní vlastník či nájemce pozemku na výzvu orgánu sám. Vlastník i nájemce jsou povinni tento zásah strpět, pokud je o něm předem informován, mají ale právo na náhradu způsobené škody. Podle Ústavního soudu jde sice o omezení vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, jde o omezení ve prospěch jiného základního práva, konkrétně práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny. Proti postupu orgánu ochrany životního prostředí je možno se bránit podle správního řádu a ve správním soudnictví. Povinnost vlastníků podle svých možností zlepšovat stav životního prostředí na svém majetku je praktickou realizací tohoto cíle. Za omezení vlastnického práva navíc zákon stanoví finanční odškodnění, které musí být ústavně konformním způsobem vyplaceno v případě každého omezení. Právní úprava je tedy v souladu s ústavním pořádkem.

Ústavní soud se rovněž vyjádřil k pravomoci obcí regulovat hluk pocházející z hostinských zařízení či jiných veřejných akcí na území obce.³²³ Dovodil, že na základě zákona o obcích³²⁴ mohou obce na svém území regulovat záležitosti veřejného pořádku, mezi které patří i ochrana před nadměrným hlukem a případnými dalšími činnostmi spojenými s provozem hostinských zařízení či s pořádáním veřejných akcí. Regulace ovšem musí být natolik konkrétní a jasná, aby na jejím základě mohly soukromé osoby seznat svá práva a povinnosti a přizpůsobit jim své chování. Musí být rovněž cílená na konkrétní legitimní případy rušení veřejného pořádku.³²⁵

Závažným problémem v oblasti práva na příznivé životní prostředí je stav ovzduší v Moravskoslezském kraji. Některé ze stanovených imisních limitů jsou zde pravidelně překračovány. V ovzduší je tak výrazně vyšší množství polévatého prachu (PM 10, PM 2,5), benzo(a)pyrenu a arsenu, než dovoluje česká i evropská legislativa. Evropská Komise proto zahájila s Českou republikou řízení pro porušení práva Unie, neboť ČR neplní na Ostravsku mezní hodnoty pro polévatý prach (PM10). Také město Ostrava již podalo u obecných soudů žalobu na Českou republiku, protože stát nedokázal až dosud zajistit naplnění příslušných

³²² Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (256/2010 Sb.).

³²³ Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, publikován pod č. 368/2010 Sb.

³²⁴ § 10 písm. a) obecního zřízení. Je nutno podotknout, že podle odlišného stanoviska soudkyně Janů je toto zákonné zmocnění příliš obecné a zákonodárce by proto měl do právních předpisů začlenit konkrétní zmocnění pro obce k regulaci provozu hostinských zařízení či jiných zdrojů hluku a možných narušení veřejného pořádku.

³²⁵ Ve sledovaném případě upravovala vyhláška provoz hostinských zařízení v obytné zástavbě. Jelikož tento pojem nebyl v právních předpisech nijak definován, nesplňovala vyhláška ústavní podmínky a byla proto zrušena.

zákonných ustanovení. Situaci se z vlastní iniciativy začal zabývat též veřejný ochránce práv, který v dané věci provádí šetření.

4.8. Osoby se zdravotním postižením³²⁶

Oblast zaměstnávání osob se zdravotním postižením zaznamenala zejména v posledních letech tendence směřující ke zneužívání opatření na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením ze strany zaměstnavatelů formou finanční i nefinanční újmy.³²⁷ V této souvislosti přijímá Ministerstvo práce a sociálních věcí opatření, jejichž hlavním cílem je zabezpečit, aby stát podporoval především zaměstnávání těch osob se zdravotním postižením, které to skutečně potřebují, a vyloučit zneužívání zaměstnávání těchto osob.

V případě příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením³²⁸ v současné době Ministerstvo práce a sociálních věcí jedná o dalším zpřísnění těchto podmínek formou stanovení podílu zaměstnavatele na úhradě mzdových nákladů se současným snížením maximální hranice příspěvku. Toto opatření by mělo zabránit tomu, aby byly osoby se zdravotním postižením zaměstnávány pouze za účelem získání tohoto příspěvku, aniž by jim byla přidělována jakákoliv práce nebo práce naprosto bezvýznamná, což je praxe, která se v posledních letech velmi rozšířila. Podle poznatků Ministerstva práce a sociálních věcí nemají finanční prostředky vynaložené na výše uvedený účel žádný vliv na snížení počtu uchazečů o zaměstnání, kteří jsou osobami se zdravotním postižením³²⁹. *Přestože pro získání podpor zaměstnávání osob se zdravotním postižením není nutná evidence těchto osob v registru uchazečů o zaměstnání, je zřejmé, že těm, kteří pomoc potřebují, se nedostává.*

Další oblastí, kde Ministerstvo práce a sociálních věcí zvažuje úpravy, je tzv. náhradní plnění povinného podílu zaměstnáváných osob se zdravotním postižením, jako jedna ze tří možností jeho plnění. Jedná se v podstatě o druhotnou podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením spočívající v tom, že zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50% osob se zdravotním postižením jsou tímto způsobem zabezpečovány zakázky a tím vytvářeny podmínky pro vznik a udržení pracovních příležitostí pro zdravotně postižené. *Praxe však zejména v posledních letech ukazuje, že tato forma nevede zcela jednoznačně k podpoře odbytu výrobků nebo služeb zaměstnavatelů převážně zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením a tím k udržení jejich pracovních míst. Řada těchto zaměstnavatelů přistupuje na tzv. přefakturaci, tzn., že pro účely plnění povinného podílu fakturuje svým odběratelům výrobky, na jejichž výrobě se osoby se zdravotním postižením vůbec nepodílely. Jedná se o výrobky nakoupené od zaměstnavatele, jenž nezaměstnává více než 50 % osob se zdravotním postižením a tudíž nemůže tzv. náhradní plnění povinného podílu poskytovat. Za tuto přefakturaci dostávají zaměstnavatelé určitou provizi sjednanou procentem z celkové ceny dodávky. Uvedená forma plnění povinného podílu tak ztrácí svůj základní smysl, neboť nepřispívá ke zvýšení motivace k zaměstnávání osob se zdravotním postižením.*

Bohužel situace v zaměstnávání osob se zdravotním postižením nebyla v roce 2010 stále uspokojivá. V roce 2010 připadalo v průměru na jedno volné pracovní místo pro osoby se zdravotním postižením přes 32 uchazeče. Tento počet je nejméně o 100% vyšší než celkový počet uchazečů připadajících na jedno místo u ostatní populace.³³⁰ Vysoký počet nezaměstnaných osob se zdravotním postižením a nedostatečná nabídka pracovních míst

³²⁶ Zpracováno mj. na základě příspěvku Národní rady osob se zdravotním postižením.

³²⁷ Viz také Zpráva 2009.

³²⁸ § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁹ Zatímco v roce 2006 byl počet uchazečů z řad osob se zdravotním postižením cca 71 tis. osob a roční náklady na příspěvek 1,4 miliardy Kč, v roce 2010 při počtu 69,5 tis. uchazečů stouply náklady téměř dvojnásobně, na 2,7 miliardy Kč.

³³⁰ Tyto a další informace byly převzaty z příspěvku Národní rady osob se zdravotním postižením www.nrzp.cz

vytváří příznivé podmínky i pro diskriminaci lidí se zdravotním postižením v pracovněprávních vztazích. Pokud jsou osoby se zdravotním postižením zaměstnány, dochází k tomu, že jsou nuceny odevzdávat zaměstnavateli část svého příjmu například formou darovacích smluv nebo dohody k zajištění dalšího zaměstnání, členských příspěvků pro zaměstnavatele, případně formou úhrady za dovoz materiálů a výrobků.³³¹ V roce 2010 k tomu nově přibyla praxe zaměstnavatelů vnutit zaměstnanci půjčku od zaměstnavatele na svůj plat. Např. mzda zaměstnance činí 5 700Kč z této částky obdrží 3 000Kč a zbylých 2 700Kč připadne zaměstnavateli jako úrok z jím poskytnuté tzv. půjčky na mzdu. *Tento úkon by mohl být považován za rozporný s dobrými mravy.*

V pracovněprávní oblasti vyvolává pochybnosti rovněž možnost vyplácet osobám se zdravotním postižením $\frac{3}{4}$ nebo dokonce pouze polovinu minimální mzdy.³³² I když jde o případy, kdy zaměstnanec jako osoba se zdravotním postižením pobírá invalidní důchod, jde z hlediska výkonu práce a odměňování za ní o stejnou práci jako u osob bez zdravotního postižení. Rovnost odměňování je navíc zakotvena jak v ústavním pořádku³³³ a mezinárodních smlouvách³³⁴, tak v antidiskriminačním zákoně. *Osoba se zdravotním postižením může v mnoha oborech zastat stejnou práci jako jiná osoba. Zdravotní postižení tudíž nemůže být samo o sobě kritériem pro nižší odměňování za stejnou práci a právní předpis by neměl umožňovat paušální snižování odměny na základě zdravotního postižení.*

V otázce speciálních dávek pro osoby se zdravotním postižením³³⁵ v roce 2010 nadále přetrvávala praxe šetření majetkových poměrů žadatelů o tyto dávky, přestože zákon tuto praxi nijak neumožňuje. Jediným zákonným kritériem pro přiznání dávky je právě zdravotní postižení, nikoliv majetek žadatele.³³⁶ Zákon nestanoví žádná kritéria pro posouzení majetku žadatele, avšak ani žádná kritéria pro posouzení důvodnosti žádosti z hlediska zdravotního stavu a společenské situace žadatele, neboť vše je upraveno pouze na úrovni vyhlášky. Samotná vyhláška sice v některých případech umožňuje majetkové poměry žadatele posuzovat, ale toto se týká již stanovení konkrétní výše dávky, nikoliv jejího samotného přiznání. Ani vyhláška nestanoví bližší kritéria a z hlediska ústavního pořádku je úprava na úrovni vyhlášky ukládající de facto přiznávat a oznamovat majetkové poměry soukromých osob v rozporu s ústavním pořádkem, který předpokládá ukládání povinností pouze zákonem. *Ministerstvo práce a sociálních věcí nyní předpokládá nahradit vyhlášku speciálním zákonem o dávkách pro osoby se zdravotním postižením.*

Pokud jde o bezbariérovou přístupnost soudních budov³³⁷, vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti v roce 2010 dotazník pro soudy, kterým byla zjištěna fyzická dostupnost soudních budov. Ministerstvo spravedlnosti také vydalo okresním a krajským soudům pokyn, aby informace o (bez)bariérovém přístupu zveřejnily na svých webových stránkách. Bezbariérový přístup je zajištěn u 72 soudů, u 23 soudů je nutná asistence justiční stráž. Nově byl v roce 2010 zřízen bezbariérový přístup u okresních soudů v Klatovech a ve

³³¹ Viz k tomu také Zpráva 2009.

³³² § 4 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.

³³³ Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

³³⁴ Především čl. 27 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (publikována pod č. 10/2010 Sb.m.s.)

³³⁵ Jde o příspěvek na opatření zvláštní pomůcky, příspěvek na úpravu bytu, příspěvek na zakoupení a celkovou úpravu motorového vozidla podle vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

³³⁶ K této praxi zaujal stanovisko i veřejný ochránce práv <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/pomoc-statu-zdravotne-postizenym-neni-jen-pro-nemajetne/>

³³⁷ Viz k tomu také Zpráva 2009.

Strakonících. Kromě toho Ministerstvo spravedlnosti navrhlo také úpravu vzorů v civilním a trestním řízení – soudy mají při prvním kontaktu s občanem zjišťovat, zda se jedná o osobu zdravotně postiženou. V tom případě pak této osobě zašlou podrobné informace o pohybu po soudní budově a stupni její bezbariérovosti.

K otázce přístupnosti prostředí se vyjádřil i veřejný ochránce práv ve svém stanovisku k otázce vodících a asistenčních psů.³³⁸ Osoby využívající tyto psy ke svému pohybu a orientaci v prostoru se totiž setkávaly s tím, že tito psi nebyli vpouštěni do prostor, kam neměli přístup běžní psi (např. obchody, úřady, zdravotnická zařízení, kulturní zařízení apod.), aniž by byl brán v potaz specifický charakter těchto psů a jejich význam pro osoby se zdravotním postižením, které jsou v některých případech na ně plně odkázány. Pokud tedy je ve stanovených případech těmto psům zakázán vstup do určitých prostor, nemůže do těchto prostor často vstoupit ani osoba se zdravotním postižením, neboť by se v nich sama nemohla pohybovat. V důsledku jde pak o přímou či nepřímou diskriminaci dané osoby v přístupu do daného prostoru a ke službě v něm nabízené. Pokud je navíc psovi zamezen vstup i do úřadu, kde osoba se zdravotním postižením může či dokonce musí vyřídit své záležitosti, jde o faktické znemožnění splnění těchto povinností či využití jiných práv (přístup k soudu, přístup ke správním orgánům apod.).

Veřejný ochránce práv ve stanovisku zdůrazňuje, že asistenční či vodící pes je pro osobu se zdravotním postižením často nezbytnou zdravotní pomůckou a nikoliv obyčejným zvířetem. Rizika vyplývající z přítomnosti a pohybu psů ve veřejně přístupných prostorech a budovách jsou v případě vodících a asistenčních psů eliminována jejich pečlivým a důkladným výcvikem nutným pro řádné plnění jejich role. Takoví psi tudíž nemohou představovat žádné riziko pro ostatní osoby přítomné v těchto prostorách. V důsledku toho není vhodné ukládat těmto psům ani povinnost náhubku (např. v prostředcích MHD), neboť jejich pán jim často na základě svého postižení nemusí být schopen náhubek ani nasadit. Ostatně i chování psa v těchto prostředcích musí být ošetřeno jeho výcvikem. Za přístup takového psa by navíc neměla být vyžadována žádná zvláštní platba, neboť i to by mohlo být vůči osobám se zdravotním postižením diskriminační.

Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku doporučuje vyloučit přístup asistenčního či vodícího psa do veřejných prostor pouze „v individuálních objektivně odůvodněných případech.“ Přitom ovšem musí být vždy zaručen rovný přístup osob se zdravotním postižením k poskytovaným službám a statkům a nesmějí být nijak omezovány ve svých právech a přístupu ke spravedlnosti. Rozhodující je to především u soudů a správních úřadů, ale i např. zdravotnických zařízení, volebních místností, školských zařízení, dopravních prostředků a dalších míst, kde jsou veřejně poskytovány služby. Ve všech těchto případech je tudíž nutné, že pokud osoba se zdravotním postižením nebude moci využít služeb svého vodícího nebo asistenčního psa, musí jí být poskytnuta jiná přiměřená forma asistence (např. lidský doprovod), která jí umožní využití služby nebo uplatnění svého práva či splnění své povinnosti. K zajištění právní jistoty jak osob se zdravotním postižením, tak ostatních osob veřejný ochránce práv doporučuje přijmout speciální právní úpravu vodících a asistenčních psů, která by upravovala jejich výcvik, označení a oprávnění k přístupu do veřejných prostor. Pod patronací Ministerstva práce a sociálních věcí vznikla Pracovní skupina k problematice psů se speciálním výcvikem, na jejíž půdě byla otázka přístupnosti diskutována. Příslušné resorty byly upozorněny na to, že tuto problematiku je třeba promítnout do jejich právních předpisů.

Nedostatek finančních prostředků včetně státních dotací vedl k zániku poradenských pracovišť Národní rady osob se zdravotním postižením v okresních městech.³³⁹ Tento

³³⁸ http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/diskriminace/31-10-DIS-JKV_doporuceni.pdf.

³³⁹ Tyto poradny poskytl v roce 2009 právní pomoc v nejrůznějších formách celkem 21 257 klientům.

výpadek nemohou kvůli omezeným zdrojům kompenzovat ani krajské poradny.³⁴⁰ V drtivé většině se přitom nejednalo o krátké informace, ale o odborné poradenství. Poradenská činnost je navíc z finančních důvodů omezována i v roce 2011.³⁴¹ Znalost práv je přitom základním předpokladem jejich uplatňování. Samotné úřady ke své povinnosti poskytovat žadatelům o dávky a příspěvky jako účastníkům řízení základní poradenství³⁴² často nedbale, takže osoby se zdravotním postižením jsou odkázány na nestání poradenství.

Časté je také nedodržování práva neslyšících klientů na přítomnost tlumočníka při vyřizování úředních záležitostí. Ve správním řízení není u účastníka se zdravotním postižením často dostatečně ověřováno porozumění situaci a celému řízení. V tomto směru schází iniciativa úřadů pomoci při zajištění porozumění včetně případné tlumočnické služby. Přítomnost tlumočníka by usnadnila průběh řízení a zajistila by neslyšícímu žadateli správné porozumění při jednání. Důvodem jsou zřejmě finanční náklady. Pokud už si účastník tlumočníka zajistí sám, je tento naopak odmítán s tím, že není účastníkem řízení apod. *Chybí zde výrazně metodické vedení správních úřadů a spolupráce s tlumočníky a neziskovými organizacemi.*

³⁴⁰ Za rok 2010 poskytly krajské poradny pomoc celkem 12 546 klientům, což je o 1 198 klientů víc než v roce 2009.

³⁴¹ Finanční prostředky nebyly přiděleny poradnám v Libereckém, Karlovarských, Královéhradeckém, Zlínském a Jihočeském kraji. NRZP ČR udržuje tyto poradny pouze ze sponzorských darů.

³⁴² Viz obecně § 4 odst. 2 správního řádu.

5. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA

5.1 Legislativa

Problematika zdravotní péče je v současné době obsažena v celé řadě právních předpisů různé právní síly. *Ve svém souhrnu se jedná o předpisy obsahově neprovázané, po odborné stránce překonané a neodpovídající požadavkům zdravotnických dokumentů evropské úrovně. Pacient je pouze pasivním účastníkem s velmi omezenými právy rozhodovat o tom, která péče mu má být poskytnuta. Odlišná terminologie druhů zdravotní péče v zákoně o péči o zdraví lidu a zákoně, který upravuje úhradu péče ze zdravotního pojištění,³⁴³ ohrožuje vymahatelnost nároku pacienta a pojištěnce na zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Nedořešená je právní úprava správního trestání v zákoně o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních,³⁴⁴ jež nevymezuje jednotlivé správní delikty a nestanoví výši pokut. Tuto úpravu správního trestání nelze pro její nedostatky v praxi aplikovat, vymahatelnost povinností je prakticky nemožná. Důsledkem toho je nemožnost uložení pokuty nestátnímu zdravotnickému zařízení za porušení povinností vyplývajících ze zákona o zdravotní péči v nestátních neziskových zařízeních a zákona o péči o zdraví lidu.³⁴⁵ Rovněž zákon o péči o zdraví lidu³⁴⁶ úpravu správních deliktů neobsahuje.*

Platná právní úprava nezaručuje rovnost podmínek provozování zdravotnických zařízení pro všechny subjekty, neumožňuje efektivní postih v případě porušení právních povinností při provozování zdravotnických zařízení, je neúplná a věcně i právně překonaná. Stávající právní normy zcela opomíjejí kvalitu a bezpečnost poskytované zdravotní péče jako základní požadavek státu kladený na provozovatele zdravotnických zařízení. Problémem je také skutečnost, že dnešní právní předpisy neobsahují přesnou definici zdravotní péče, a proto orgány veřejné správy na úseku zdravotnictví neustále řeší otázky, zda činnost některého subjektu je nebo není zdravotní péčí, a tedy zda daný subjekt má nebo nemá mít oprávnění k poskytování zdravotní péče.³⁴⁷

V roce 2010 nedošlo v právní úpravě poskytování zdravotní péče v České republice k zásadnějším změnám, které by přispěly k důslednějšímu promítnutí principů Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (dále v kapitole 5 jen „Úmluva“)³⁴⁸ do platné právní úpravy i do praxe.

Kromě výše nastíněných nedostatků platné právní úpravy, proto přetrvávala řada problémů v ochraně práv pacientů, na které upozorňovaly Zprávy v uplynulých několika letech: *nedostatečná úprava práv pacientů obecně a zejména pak práv pacientů v průběhu nedobrovolné hospitalizace ve zdravotnickém zařízení včetně řízení o přípustnosti převzetí a držení ve zdravotnickém zařízení a řízení o úpravě způsobilosti k právním úkonům;³⁴⁹ obtížná vymahatelnost práv pacientů a absence sankcí za jejich porušování; neefektivní systém šetření*

³⁴³ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁴ Zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁵ Viz podrobně Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009 a 2010 (kap. 2.4. Zdravotnictví)

³⁴⁶ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁷ Informace jsou převzaty z důvodové zprávy k návrhu zákona o zdravotních službách.

³⁴⁸ Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb.m.s.) a dodatkový protokol k Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny o zákazu klonování lidských bytostí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 97/2001 Sb.m.s.).

³⁴⁹ Viz též kap. II/11.5. Zprávy z roku 2000 a kap. II/5.8. Zprávy z roku 2009.

stížností pacientů,³⁵⁰ a to zejména těch, kteří jsou hospitalizováni v psychiatrických léčebnách;³⁵¹ absence mimosoudních mechanismů pro obhajobu práv pacientů obecně a zvláště pro skupinu pacientů s mentální a psychickou poruchou;³⁵² absence standardizovaných postupů při zjišťování a posuzování rizika nebezpečnosti pacienta pro sebe i okolí jako základního kritéria pro umístění pacienta bez jeho souhlasu do zdravotnického zařízení;³⁵³ nedostatečná zákonná úprava podmínek výkonu ochranného léčení;³⁵⁴ podmínek provádění sterilizací, umělého přerušování těhotenství, chirurgických kastrací, změny pohlaví a dalších nezvratných lékařských zákroků zejména u osob nezletilých či osob zbavených způsobilosti k právním úkonům,³⁵⁵ používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče (mezi něž patřily nadále i síťová lůžka) pouze na základě metodického pokynu a nikoliv na základě zákona.³⁵⁶

Posun v řešení výše uvedených nedostatků platné právní úpravy by měl přinést dlouhodobě diskutovaný a znovu Ministerstvem zdravotnictví připravovaný návrh zákona o zdravotních službách³⁵⁷ a návrh zákona o specifických zdravotních službách, které by mělo předložit podle legislativního plánu prací do 30. června 2011.³⁵⁸

Mezi další obecné problémy, které současná i navrhovaná právní úprava upravuje nedostatečně nebo vůbec, a které z toho důvodu činí problémy v praxi jak pacientům, tak zdravotníkům, je úprava tzv. surogací (náhradního mateřství) a naplnění práva žen родит v domácím prostředí (tzv. alternativní porody),³⁵⁹ úprava používání nekonvenčních medicínských metod;³⁶⁰ problematika poskytování péče umírajícím pacientům (tzv. paliativní péče) a s tím související možnost realizace tzv. dříve vysloveného přání pacienta (viz níže kap. 5.7); zajištění účinnosti institutu informovaného souhlasu u pacientů z řad cizinců a úprava mimosoudního řešení sporů mezi pacientem a poskytovatelem zdravotních služeb.³⁶¹

Mezi zástupci z řad nevládních neziskových organizací i odborníky panuje shoda v názoru, že pokud by opětovně došlo k dalšímu odložení přijetí nových zdravotnických zákonů, hrozí ČR

³⁵⁰ Veřejný ochránce práv uvádí v Souhrnné zprávě o své činnosti za 2010 (kap. 2.4.), že nejčastějším pochybením Ministerstva zdravotnictví a krajských úřadů při vyřizování stížností na zdravotní péči je prodloužení lhůt bez současného upozornění stěžovatele; nezohlednění obsahu celé stížnosti a s tím související neúplné vyřízení věci; neposkytnutí informací o podstatných zjištěních, na základě kterých úřad dospěl k určitému závěru; nevyhotovení protokolu z projednání stížnosti se stěžovatelem a s tím související neprůkaznost obsahu proběhlého jednání a nerespektování práv pacientů a pozůstalých blízkých osob na informace ze zdravotnické dokumentace a jiných zápisů.

³⁵¹ Viz kap. II/5.6.1. Zprávy z roku 2006.

³⁵² Viz kap. II/ kap. 5.6.3. Zprávy z roku 2006.

³⁵³ Viz též kap. II/ kap. 5.6.4. Zprávy z roku 2006.

³⁵⁴ Viz též kap. II/6.1.2. Zprávy z roku 2008.

³⁵⁵ Viz též kap. II/6.1.2 Zprávy z roku 2008, kap. II/5.3. a 5.5. Zprávy z roku 2009.

³⁵⁶ Viz též kap. II/5.6.4 Zprávy z roku 2006, kap. II/6.4. Zprávy z roku 2008, II/kap. 5.7. Zprávy z roku 2009.

³⁵⁷ Ministerstvo zdravotnictví zpracovalo věcný záměr zákona o zdravotních službách a následně, po jeho schválení vládou v roce 2008, paragrafované znění zákona, které bylo též schváleno vládou a předloženo Poslanecké sněmovně ČR. Vládní návrh zákona byl však z projednávání stažen. V roce 2010 bylo Ministerstvem zdravotnictví předloženo paragrafové znění zákona, které se zásadním způsobem neliší od původní verze z roku 2008.

³⁵⁸ Zákon o zdravotních službách je jedním ze souboru nových právních předpisů, které nahrazují stávající překonanou úpravu provedenou zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, a řadou předpisů tyto zákony provádějících. Bude se jednat o zákon kodexového typu obsahující obecnou právní úpravu; bude vymezovat novou terminologii, základní podmínky poskytování zdravotních služeb, postavení státu, poskytovatele zdravotních služeb a pacienta a jejich vzájemné vztahy. Na zákon o zdravotních službách navazuje zákon o specifických zdravotních službách a zákon o zdravotnické záchranné službě.

³⁵⁹ Viz podrobně kap II/ 5.6.2 Zprávy 2009 a též kap II/ 6.3.2 Zprávy 2008.

³⁶⁰ Viz podrobně kap. II/4.6.4. Zprávy z roku 2005.

³⁶¹ Viz též kap. II/ 6.1.1. Zprávy z roku 2008 a kap. II/5.7. Zprávy z roku 2009.

kritika ze strany mezinárodních monitorujících orgánů (CPT, CEDAW)³⁶² z důvodu dlouhodobého neplnění jejich doporučení k plnění závazků ČR plynoucích z mezinárodních úmluv.³⁶³

5.2. Judikatura

V červenci 2010 vydal zásadní rozhodnutí Nejvyšší správní soud ve věci povinného očkování dětí,³⁶⁴ když konstatoval, že „nedodržení očkovací povinnosti není při současné právní úpravě sankcionovatelné jako přestupek, protože skutková podstata přestupku nemůže být stanovena podzákonným právním předpisem.“³⁶⁵ Nejvyšší správní soud zároveň zopakoval svůj právní názor z roku 2004, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.“³⁶⁶ Na správní trestání proto dopadá také zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* explicitně stanovena v čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

Pokud jde o vztah platné české právní úpravy a Úmluvy, odkázal Nejvyšší správní soud v tomto případě na své předchozí rozhodnutí z roku 2005³⁶⁷ a opětovně potvrdil své stanovisko, že povinné očkování není s ohledem na čl. 26 Úmluvy³⁶⁸ v rozporu s čl. 5 Úmluvy.³⁶⁹ Zároveň ale Nejvyšší správní soud konstatoval, že formulace § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví,³⁷⁰ dává Ministerstvu zdravotnictví „zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí mezi tzv. „pravidelné“, na něž se bude vztahovat zákonná povinnost „podrobit se očkování“, a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou „blíže specifikovány“, nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou.“ Vyhláška tak přímo stanovuje skutkovou podstatu přestupku, což je s ohledem na výše uvedenou zásadu neakceptovatelné.³⁷¹

³⁶² Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) a Výbor OSN pro odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW).

³⁶³ Jde o závazky plynoucí zejména z Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která vstoupila pro Českou republiku v platnosti dnem 1. ledna 1996 (Sdělení MZV 9/1996 Sb.) a z jejího protokolu dne 9. srpna 2006 (Sdělení MZV č. 78/2006 Sb.m.s.). Oba dva dokumenty se řadí mezi mezinárodní smlouvy o lidských právech.

³⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010.

³⁶⁵ V dané věci rozhodla Krajská hygienická stanice Zlínského kraje, že žalobci se dopustili přestupku na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. a) a f) přestupkového zákona ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 3 odst. 1, § 4 odst. 1, § 5 odst. 1 a 2, § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 vyhlášky č. 439/2000 Sb. o očkování proti infekčním nemocem (dále jen „vyhláška“) tím, že se nedostavili se svými nezletilými dětmi k základnímu očkování proti onemocněním uvedeným ve vyhlášce. Za tento přestupek každému žalobci uložila pokutu 3 000 Kč a náhradu nákladů řízení 1 000 Kč.

³⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 As 126/2002.

³⁶⁷ V rozsudku z roku 2005 (sp. zn. 5 Ads 17/2005) Nejvyšší správní soud konstatoval, že „povinnost fyzické osoby podrobit se stanovenému druhu pravidelného očkování v souladu s vyhláškou o očkování proti infekčním nemocem, a odpovědnost zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osoby, která nedovršila patnáctý rok věku,³⁶⁷ není v rozporu s Úmluvou. Ta sice stanoví, že výkon práv a ochranných ustanovení v ní uvedených nelze nijak omezit (např. uvádí možnost provést jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas), ale připouští výjimku, pokud je stanovena zákonem a je nezbytná v demokratické společnosti v zájmu, mimo jiné, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.“

³⁶⁸ Čl. 26 Úmluvy umožňuje omezení práv vyplývajících z Úmluvy, jestli jde o omezení nezbytné v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.

³⁶⁹ Čl. 5 Úmluvy stanoví, že jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas.

³⁷⁰ Zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁷¹ Zpracováno podle příspěvku Nejvyššího správního soudu do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 ze dne 15. února 2011.

Je ovšem otázkou, zda Úmluva formulací v čl. 26 bod 1 skutečně připouští tak široce vymezenou kogentní úpravu bezvýjimečně stanoveného povinného očkování, když stanoví, že žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení v této Úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.

Lze mít jisté pochybnosti o tom, že současná právní úprava povinného očkování je svým obsahem, rozsahem a způsobem právní úpravy skutečně tím nutně nezbytným zájmem na ochraně veřejného zdraví, díky němuž je možné připustit zásah do základního přirozeného lidského práva na ochranu fyzické nedotknutelnosti člověka. V tomto případě je právo na osobní integritu člověka konkretizováno v čl. 5 Úmluvy, jenž zaručuje, že jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas, že tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích a že dotčená osoba může kdykoli svobodně svůj souhlas odvolat.

Vzhledem k tomu, že v některých jiných evropských zemích (např. Německo, Rakousko, Irsko, Velká Británie) není očkování povinné,³⁷² nelze určitě dospět k závěru, že povinné očkování je ta nezbytná výjimka ze základního práva stanoveného Úmluvou, kterou by měl článek 26 na mysli. Právní úprava očkování není nezbytně nutná a je stejně dobře možná i odlišná právní úprava, méně zasahující do Úmluvou zaručených práv, která zájem na veřejném zdraví respektuje.³⁷³

Proto se ani nelze zcela ztotožnit s obecným závěrem Nejvyššího správního soudu, jenž vyslovil v rozhodnutí č. j. 5 As 17/2005, na které, pokud jde o vztah platné právní úpravy a závazných mezinárodních úmluv, v aktuálním rozhodnutí 3 Ads 42/2010 odkázal, totiž, že „...nelze dojít k závěru, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon, protože Úmluva úpravu obsaženou v zákoně nevylučuje, ale naopak ji připouští.“

Lze proto doporučit změnu platné právní úpravy očkování tak, aby byla jednoznačně v souladu s přijatými mezinárodními závazky a s Listinou základních práv a svobod (čl. 4, čl. 7, čl. 10, čl. 31) s tím, že by při hodnocení možností nové právní úpravy měl být brán zvláštní zřetel nejen na zdravotnické zprávy o výzkumech bezpečnosti, nezávadnosti a vhodnosti používaných očkovacích látek, ale zejména citlivěji přistupovat k právu každého jedince

³⁷² Liga lidských práv koncem roku 2010 zpracovala a zveřejnila analýzu „Právní systémy očkování dětí“, která se zabývá nejen tím, zda je ve vybraných evropských státech (Rakousko, Německo, Spojené království, Irsko, Belgie a Francie) očkování povinné, ale také jaké jsou přímé a nepřímé sankce za neočkování a jakým způsobem stát pomáhá tomu, aby se rodiče domohli odškodnění za nežádoucí účinky očkování. Dostupné na: <http://www.llp.cz/cz/publikace/manualy-a-studie/pravni-systemy-ockovani-deti-p150>. Z analýzy Ligy lidských práv (str. 52-53) mimo jiné vyplývá, že mezi právní úpravou a praxí při očkování dětí v České republice a např. v Německu či Rakousku je velký rozdíl, a že v těchto zemích je právní úprava značně tolerantnější. Očkování dětí je otázkou svobodné volby rodičů bez jakýchkoliv sankcí v Německu, v Rakousku, v Irsku a ve Spojeném Království. V Belgii a ve Francii je právní úprava obdobná jako v České republice, ale rozsah povinného očkování je značně nižší. V Belgii je povinné očkování pouze jedno (obrna), ve Francii jsou povinná očkování tři (záškrt, tetanus, obrna). Naproti tomu v České republice je povinných očkování celkem devět.

³⁷³ Viz Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv za rok 2002, ve které se na s. 51 uvádí, že „je pravdou, že podle zákona o ochraně veřejného zdraví je očkování v našem státě povinné, v jiných vyspělých demokratických zemích však povinné není. Nelze přitom tvrdit, že v těchto státech, kam se řadí např. Rakousko a Německo, je standard ochrany práv dětí z tohoto důvodu nižší než v České republice.“ Citováno dne 26. ledna 2011 z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2002.pdf.

*svobodně se rozhodovat na základě informovaného souhlasu o zásazích do fyzické nedotknutelnosti své či svých nezletilých dětí.*³⁷⁴

Dne 9. února 2011 se poprvé vyjádřil k otázce odmítání povinného očkování dětí i Ústavní soud, který sice připustil, že stát má právo nařizovat povinná očkování, zároveň ale zdůraznil, že z této povinnosti musí v odůvodněných případech existovat výjimky, jako je například víra rodičů. Soudce Mucha při vyhlášení nálezů uvedl vodítka, podle nichž by při odmítnutí očkování měly hygienické stanice k rodičům přistupovat: „*Kromě naléhavosti očkování a aktuálního nebezpečí pro společnost musí úřady vzít v úvahu také motivaci, proč rodiče nechťejí očkovat. Zejména se musí zabývat tím, zda je důvodem ústavně zaručené právo a jestli rodič své právo uplatňoval konzistentně a přesvědčivě od počátku.*“³⁷⁵

5.3. Sterilizace prováděné v rozporu s právem

Problematickou protiprávních sterilizací se poprvé podrobně zabývala Zpráva v roce 2005,³⁷⁶ a to v reakci na výsledky šetření veřejného ochránce práv,³⁷⁷ na kterého se v průběhu roku 2005 obrátilo více než 87 žen se stížnostmi na neoprávněné provedení sterilizace.³⁷⁸ Přestože Zpráva veřejného ochránce práv³⁷⁹ z roku 2005 obsahovala požadavek přijetí řady legislativních, metodických a reparačních opatření, v následujících letech byla ministerstvem zdravotnictví realizována pouze opatření metodická.³⁸⁰

V roce 2009 vláda ČR z podnětu ministra pro lidská práva Michaela Kocába³⁸¹ vyslovila politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění sterilizací žen v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví³⁸² a zároveň odmítla, že by se u romských žen jednalo o cílenou eugenicky orientovanou státní politiku. Současně vláda uložila ministryni zdravotnictví, aby do 31. prosince 2009 uskutečnila opatření, která zabrání výskytu podobných případů v budoucnu.³⁸³ Koncem roku 2010 Výbor proti mučení při Radě vlády pro lidská práva v novém podnětu upozornil, že doporučovaná opatření nejsou stále naplněna: *nebyla přijata nová a komplexní právní úprava týkající se výkonu sterilizace, neproběhlo*

³⁷⁴ Podkapitola cituje stanovisko k problematice povinného očkování obsažené v příspěvku do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 ze dne 18. února 2011 zaslaného Prof. nzw. et Doc. JUDr. Karlem Klímou, CSc., dr. hab., vedoucím katedry a vypracovaného členy katedry ústavního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

³⁷⁵ Zpracováno podle příspěvku Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

³⁷⁶ Viz kap. II/ 4.6.5. Zprávy za rok 2005, kap. II /6.5. Zprávy za rok 2008 a kap. II./5.2 a 5.3 Zprávy za rok 2009.

³⁷⁷ Veřejný ochránce práv ukončil své šetření v roce 2005 po uzavření 50 případů, ke kterým vypracoval průběžnou zprávu v níž Ministerstvu zdravotnictví, resp. jeho poradnímu sboru, vytkl mimo jiné nedostatečnost v šetření, nesprávnost či dokonce neexistenci jakýchkoliv závěrů ze skutkových zjištění (Viz Zpráva za rok 2005, kap. 4.6.5.). Z těchto 50 stížností na protiprávní provedení sterilizace jich dle informace Ministerstva zdravotnictví bylo méně než 30 zákroků provedeno po roce 1990.

³⁷⁸ Od roku 2005 do února 2010 se na Veřejného ochránce práv obrátilo se stížnostmi 101 žen. Celkem 59 případů postoupil Veřejný ochránce práv Nejvyššímu státnímu zastupitelství k prošetření. Nad činností policejního orgánu byl prováděn na úrovni místně příslušných okresních státních zastupitelství v přípravném řízení intenzivní dozor. Všechny případy byly po šetření příslušným policejním orgánem nakonec odloženy, neboť v žádném případě nebylo konstatováno, že by jednáním lékařů byla naplněna skutková podstata trestného činu. Stejným problémem stanovení trestní odpovědnosti lékařů a dalšího zdravotnického personálu byla podle stanoviska Ministerstva vnitra důkazní nouze zapříčiněnou nemožností zrevidovat postup lékařů na základě zdravotnické dokumentace. Zdravotní dokumentace byla v řadě případů vedena nedostatečně, zkráceně či nebo vůbec. .

³⁷⁹ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě ze dne 23. prosince 2005 bylo zveřejněno v lednu 2006. <http://www.ochrance.cz/>.

³⁸⁰ Viz podrobně Zpráva za rok 2006, kap. 5.6.2. a Zpráva za rok 2008, kap. 6.5.

³⁸¹ Usnesení vlády č. 1424 ze dne 23. listopadu 2009.

³⁸² Směrnice Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19. 11. 1971, o provádění sterilizace ze dne 17. prosince 1971.

³⁸³ O plnění metodických opatření ministryně zdravotnictví informovala vládu dne 25. ledna 2010.

prošetření případů provádění sterilizací v minulosti nezávislou vyšetřovací komisí a nebyl zaveden odškodňovací mechanismus pro ženy, kterým byla v minulosti provedena sterilizace v rozporu s právem a které již (s ohledem na uplynutí tříleté promlčecí lhůty k podání žaloby na ochranu osobnosti) nemají nárok požadovat toto odškodnění soudní cestou. Naplněna nebyla ani některá další metodická opatření, které mělo realizovat Ministerstvo zdravotnictví do konce roku 2009: novelizace směrnice LP-252.3-19.11.71 ze dne 17. prosince 1971 o provádění sterilizace; vydání prováděcí vyhlášky o provádění sterilizace k zákonu o péči o zdraví lidu; revize indikace provedení sterilizace při opakovaném císařském řezu; vydání závěrů z výsledků šetření poradního sboru formou metodického výkladu uveřejněného ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví.³⁸⁴

V současné době je provádění sterilizací nadále upraveno pouze v jediném ustanovení § 27 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů,³⁸⁵ a vlastní výkon sterilizace je upraven Směrnicí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. prosince 1971 o provádění sterilizace,³⁸⁶ která je překonaná a v současných podmínkách těžko aplikovatelná.³⁸⁷ V roce 2010 bylo zjišťováno Ministerstvem zdravotnictví, jaká je současná praxe ve zdravotnických zařízeních z hlediska podávání informací pacientkám před provedením sterilizace. Ve zdravotnických zařízeních je používán informovaný souhlas v českém jazyce.³⁸⁸ Ministerstvo zdravotnictví se proto obrátilo na Katedru romistiky Filosofické fakulty UK v Praze se žádostí o zajištění překladu informovaného souhlasu se sterilizací do romštiny.

V reakci na přetrvávající nedostatky v právní úpravě i ve vztahu k prošetření a k potrestání nezákonných praktik při výkonu sterilizace v minulosti vyzval v říjnu 2010 Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen vládu ČR, aby „přijala právní úpravu, která jasně definuje požadavky na svobodný, předchozí a informovaný souhlas se sterilizací v souladu s příslušnými mezinárodními standardy³⁸⁹ a která stanoví minimálně sedmidenní lhůtu mezi informováním pacientky o charakteru sterilizace, jejích trvalých důsledcích, potenciálních rizicích a dostupných alternativách a projevením svobodného, předchozího a informovaného souhlasu pacientky. Vláda ČR by měla dále přezkoumat možnost prodloužení tříleté promlčecí lhůty na vznesení nároku na odškodnění v případech sterilizací provedených pod nátlakem nebo bez souhlasu, nebo alespoň zajistit, aby tato promlčecí lhůta začala běžet od okamžiku, kdy oběť zjistí skutečný význam a všechny důsledky sterilizace, a nikoli od okamžiku poškození zdraví; vláda by měla dále zvážit zavedení postupu odškodnění ex-gratia pro oběti sterilizací provedených pod nátlakem nebo bez souhlasu, jejichž nároky byly promlčeny; poskytnout všem obětem přístup k jejich zdravotním záznamům a vyšetřit a potrestat nezákonné minulé praktiky sterilizací provedených pod nátlakem nebo bez souhlasu.“³⁹⁰

³⁸⁴ K realizaci těchto opatření vyzval vládu ČR veřejný ochránce práv již v roce 2008.

³⁸⁵ „Sterilizace se smí provést jen se souhlasem nebo na vlastní žádost osoby, u níž má být sterilizace provedena, a to za podmínek stanovených ministerstvem zdravotnictví.“

³⁸⁶ Směrnice č. LP-252.3-19.11.71, která je publikována ve Věstníku MZ č. 1-2/1972, a to v části Závazná opatření, registrovaná je v částce 5/1972 Věstníku Ministerstva zdravotnictví.

³⁸⁷ Změnit tuto směrnici směrnici novou však již nelze, neboť se směrnice podle platného právního řádu jako obecný právní předpis již více nepoužívá. Zároveň však není možno ani vydat vyhlášku, neboť § 27 zákona o zdraví lidu pro vydání vyhlášky nestanoví ústavou požadované zákonné zmocnění.

³⁸⁸ Podle vzoru uveřejněném ve Věstníku MZ částky 8/2007.

³⁸⁹ Viz WHO guidelines on female sterilization, available at <https://apps.who.int/rht/documents/FPP94-2/FPP94-2.htm>.

³⁹⁰ CEDAW/C/CZE/CO/5 Concluding observations of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women - Czech Republic, 22 October 2010, para 35. Podrobné informace o projednání Čtvrté a páté periodické zprávy o naplňování Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen jsou k dispozici na

Dne 3. března 2011 vydal komisař pro lidská práva Rady Evropy Thomas Hammarberg zprávu ze své návštěvy v České republice 17.- 19. listopadu 2010,³⁹¹ ve které označil státní politiku sterilizace do roku 1991 jako hrubé a systematické porušení lidských práv a vyzval vládu ČR, aby toto důsledně prošetřila a docílila nápravy. Ve zprávě komisař vyjadřuje názor, že je nespravedlivé, že ženy, které byly sterilizované bez informovaného souhlasu, nemají v České republice žádnou možnost se efektivně domáhat odškodnění. Jako vodítko pro vytvoření mechanismu odškodnění Thomas Hammarberg navrhuje dokument OSN z roku 2005 Základní principy a doporučení odškodnění obětí hrubého porušení lidských práv.³⁹² Dle Thomase Hammarberga by Česká republika měla přehodnotit dosavadní aplikaci obecné tříleté delky promlčecí doby na tyto případy, a zajistit, aby se tato doba nepočítala od doby provedení zákroků, ale od doby, kdy ženy zjistily, že byly sterilizovány nebo kdy si plně uvědomily následky sterilizace. Thomas Hammarberg dále ve zprávě upozorňuje na skutečnost, že existují doklady o pokračování praxe provádění sterilizací bez informovaného souhlasu v ČR i po roce 1991 a to jednak v souvislosti s třemi případy z roku 1997, 2001 a 2003, které v současnosti čekají na projednání před ESLP³⁹³ a dále též s odkazem na zprávu European Roma Rights Centre, které zdokumentovalo 27 nových případů provedení protiprávních sterilizací v ČR v období 1989 – 2007.³⁹⁴

Na základě výše uvedených doporučení Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády ČR pro lidská práva koncem roku 2010 vypracoval a 18. března 2011 schválil podnět k protiprávním sterilizacím žen v ČR, jehož cílem je dořešit otázku odškodnění poškozených žen³⁹⁵ a podpořit přijetí nové a komplexní právní úpravy týkající se výkonu sterilizace.

Výbor proti mučení navrhl, aby Rada vlády pro lidská práva prostřednictvím svého podnětu iniciovala usnesení vlády, kterým bude zmocněnkyni vlády pro lidská práva uloženo ustanovit komisi k prošetření individuálních žádostí o přiznání odškodnění za protiprávní sterilizace,³⁹⁶ vypracovat statut a jednací řád této komise; koordinovat činnost této komise a po prošetření

webových stránkách Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů, viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rada-pro-rovne-prilezitosti/aktuality/informace-o-jednani-vyboru-pro-odstraneni-diskriminace-zen-cedaw-dne-14-rijna-2010-77113/>. Viz též dřívější doporučení Výboru OSN pro lidská práva z roku 2007, Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen z roku 2006.

³⁹¹ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Czech Republic from 17 to 19 November 2010.

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1754217&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>. V české verzi je zpráva také k dispozici na webových stránkách Rady vlády ČR pro lidská práva, viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/aktuality/komisar-rady-evropy-pro-lidska-prava-navstivil-cr-82461/>.

³⁹² Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN Commission on Human Rights, Resolution 2005/35, 19 April 2005.

³⁹³ *Ferenčíková v. the Czech Republic* (Application no 21826/10) communicated on 1 September 2010; *Červeňáková v. the Czech Republic* (Application no. 26852/09) communicated on 31 August 2010; *R.K v. the Czech Republic* (Application no. 7883/08) communicated on 15 December 2009.

³⁹⁴ Parallel submission to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women for the Czech Republic 47th session (4-22 October 2010), para. 6.

³⁹⁵ Veřejný ochránce práv doporučil odškodnit zejména poškozené ženy z období 1973 – 1991, kdy svým šetřením potvrdil eugenický kontext sterilizací (viz kap. II/ 6.5. Zprávy za rok 2008).

³⁹⁶ Nejlépe zdokumentovaný je zřejmě přístup k řešení této otázky ve Švédsku, kde podobná zvláštní komise vznikla a pracovala několik let, během nichž zmapovala rozsah problému, doporučila vládě určitá řešení a pracovala i v rámci následného odškodnění obětí nucené sterilizace. O odškodnění požádalo kolem 2 000 osob, z nichž asi 1 500 bylo odškodněno.

všech žádostí o odškodnění³⁹⁷ předložit vládě do 31. prosince 2014 výsledky činnosti této komise ve formě závěrečné zprávy.³⁹⁸ Dalším úkolem komise bude vypracování návrhu právní úpravy obsahujícího návrh metodiky odškodňovacího mechanismu obětem protiprávní sterilizace, na základě kterého budou mít ženy, které předložily komisi svou žádost o prošetření a u kterých komise rozhodne kladně, možnost toto odškodnění požadovat.

5.4. Provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů

Chirurgická kastrace je nevratný zdravotní výkon spočívající v odstranění hormonálně aktivní části pohlavních žláz u muže odstraněním hormonálně aktivní dřeně varlat, kdy vazivová pouzdra varlat se ponechávají v šourku (tzv. testikulární pulpektomie) nebo v úplném odstranění varlat muže s cílem potlačit jeho sexualitu.³⁹⁹

ČR patří k několika málo zemím v Evropě, v nichž je dosud zákonem povoleno provádět chirurgickou kastraci⁴⁰⁰ jako součást léčby pachatelů sexuálních trestných činů omezených na svobodě,⁴⁰¹ a kde je tento výkon u pacientů s diagnózou sexuální deviace na základě jejich písemné žádosti i prováděn. Jak ukazuje tabulka č. 4 níže, od roku 2000 dochází k trvalému poklesu počtu provedených kastrací. Oproti situaci v zahraničí je ale počet zákroků spočívajících v úplném odstranění varlat stále dosti vysoký.

Z údajů získaných Ministerstvem zahraničních věcí je tato léčebná metoda ve 14 z dotazovaných zemí (Německo, Slovensko, Dánsko, Švédsko, Velká Británie, Norsko, Rakousko, Švýcarsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Belgie, Francie a Lotyšsko) zákonem povolena v těchto 6 zemích: v Německu,⁴⁰² na Slovensku,⁴⁰² v Dánsku, ve Švédsku,⁴⁰³ ve Velké

³⁹⁷ Komise by měla provést důkladné a nezávislé šetření praxe provádění sterilizací v minulosti (od 1. 7. 1966 do současnosti), zmapovat počet výskytů případů protiprávních sterilizací prošetřením individuálních stížností a vyhodnotit, zda provedené zákroky byly provedeny protiprávně a zda by mohly zakládat nárok na odškodnění. Aby byla zcela naplněna kritéria nezávislosti, měla by být komise složena se zástupců Sekce pro lidská práva Úřadu vlády ČR, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí, zástupce Kanceláře veřejného ochránce práv a dvou zástupců odborné veřejnosti. Členy komise by měla z navržených kandidátů jmenovat Rada vlády pro lidská práva. Komise by měla přijímat žádosti o přiznání odškodnění po přesně vymezenou dobu, kterou určí vláda ve svém usnesení, v rozmezí minimálně dvou let (např. 2012-2013).

³⁹⁸ Činnost komise je rozdělena do dvou fází, z nichž první se bude zaměřovat na přijímání a vyhodnocování přijatých žádostí o prošetření provedené sterilizace. Tato fáze by měla trvat dva roky a po jejím ukončení předloží pracovní komise vládě svou závěrečnou zprávu, která vyhodnotí jednotlivá zjištění, včetně dopadů provedených protiprávních zákroků sterilizace a případných finančních dopadů, ke kterým by došlo v souvislosti se zavedením odškodňovacího mechanismu. Druhá fáze činnosti komise bude spočívat v přípravě právní úpravy obsahující návrh metodiky odškodňovacího mechanismu obětem protiprávní sterilizace, která bude vycházet ze zjištění, ke kterým komise dospěje během své první fáze činnosti.

³⁹⁹ Tato metoda kastrace je častější.

⁴⁰⁰ Tento zdravotní výkon je v současnosti prováděn podle § 27a odst. 1 a 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, na základě písemné žádosti pacienta. Podrobně k právní úpravě i aplikaci této metody viz kap. II/ 5. 5 Zprávy za rok 2009 a kap. II/ 6.6 Zprávy za rok 2008.

⁴⁰¹ V ČR je ústavní ochranné léčení u pachatelů, kteří spáchali sexuálně motivovaný trestný čin, vykonáváno v 7 psychiatrických léčebnách (PL Bohnice, PL Kosmonosy, PL Dobřany, PL Horní Bečkovice, PL Brno, PL Havlíčkův Brod, PL Opava), které jsou zřizovány Ministerstvem zdravotnictví.

⁴⁰² Dle sdělení legislativního odboru Ministerstva zdravotnictví Slovenské republiky nebyla po dobu existence ochranné léčby na psychiatrickém oddělení Zdravotnického zařízení ústavu Košice nikdy realizována chirurgická kastrace. V evidenci tohoto oddělení se nachází pouze jeden pacient, který se podrobil dobrovolně a na vlastní žádost kastraci mimo toto oddělení a mimo ochrannou léčbu.

⁴⁰³ Podle stanoviska tamního Ministerstva spravedlnosti byl ve Švédsku zákon o kastracích přijat v roce 1944. V praxi ale není tento zákon používán, navíc je považován za nepotřebný a zastaralý. Proto byl v roce 2007 podán Komisí návrh na zrušení tohoto zákona. Souhlas k provedení kastrace podle tohoto zákona nebyl dán od začátku 60. let minulého století.

Británii⁴⁰⁴ a v Norsku.⁴⁰⁵ V praxi je ale chirurgická kastrace v těchto státech lékaři doporučována a posléze prováděna pouze v Německu, a to v minimálním počtu případů.⁴⁰⁶

V Německu začala být metoda chirurgické kastrace používána již v období první světové války. Po druhé světové válce byla nucená chirurgická kastrace v Německu zakázána, přesto se však stále široce používala na sexuální delikventy, a to jak na zadržované, tak také na nezadržované. Povědomí o tom, že „dobrovolnost“ byla spíše nálepkou než skutečností, se pomalu zvyšovalo a v roce 1969 byl schválen zákon o dobrovolné kastraci. Toto bylo také období, ve kterém došlo k zavedení a rozšiřování léčby prostřednictvím antiandrogenů a psychoterapie. Počet provedených chirurgických kastrací se tímto snížil. V poslední dekádě byla dobrovolná chirurgická kastrace na sexuálních delikventech provedena jen zřídka (1.4 osob za rok v celkové populaci cca 80 miliónů obyvatel).⁴⁰⁷

V Dánsku může být kastrace provedena pouze osobám starším 21 let, ve zcela výjimečných případech i mladším. V posledních pěti letech ale nebyla v Dánsku podána žádná žádost o chirurgickou kastraci. Také ve Švýcarsku, v Norsku⁴⁰⁸ a ve Švédsku během uplynulých dvaceti let nebyla provedena chirurgická kastrace sexuálního delikventa. Ve všech 14 zemích EU jsou naopak jako vhodné a doporučované metody léčby pachatelů sexuálních trestných činů uváděny psychoterapeutické metody (individuální terapie, kognitivní terapie apod.) a částečně i léčebné prostředky (psychotropické látky, hormonální léčba).

Ve Spojených státech amerických je provádění chirurgických kastrací zákonem dovoleno pouze v Kalifornii, na Floridě, v Iowě, v Louisianě a v Texasu, přičemž kromě Texasu je pachatelům závažných sexuálních trestných činů, kteří mají být propuštěni na svobodu, ze zákona nabízena rovnocenná alternativa, tzv. kastrace chemická.⁴⁰⁹ Dobrovolné podstoupení výkonu některé z forem kastrace je v těchto zemích, na rozdíl od České republiky,⁴¹⁰ podmíněno skutečností, že pachatel se dopustil opakovaně nejzávažnějších sexuálně

⁴⁰⁴ Údaje o počtech prováděných kastrací ve Velké Británii nejsou známy. Podle vyjádření ředitele Národní služby práce s pachateli (National Offender Management Service) je povolena léčba pomocí chirurgické kastrace, pokud pachatel s tímto způsobem léčby souhlasí a najde se psychiatr, který tuto léčbu předepíše. Mnoho psychiatrů tuto léčbu z různých důvodů nepředepisuje.

⁴⁰⁵ Čerpáno z informace Ministerstva zdravotnictví Norska.

⁴⁰⁶ Z průzkumu v roce 2008 vyplynulo, že v době od roku 1998 do roku 2007 bylo v Německu podáno celkem 38 žádostí o provedení dobrovolné kastrace. Z nich bylo 14 povoleno a 6 odmítnuto. Ostatních 18 žádostí bylo buď staženo, nebo žadatelem dále nesledováno nebo se v okamžiku provádění průzkumu ještě stále posuzovaly. Nebylo možné zjistit, zda v povolených 14 případech také ke kastraci skutečně došlo. Viz Pfaefflin v: Venzlaff Foerster, Psychiatrische Begutachtung. Ein praktisches Handbuch für Ärzte und Juristen, 5. vydání, str. 354 a násl. Při pozdější analýze byl počet ještě snížen. Recht und Psychiatrie 2010, 179 - 181.

⁴⁰⁷ Citováno ze stanoviska Mezinárodní asociace pro léčbu sexuálních delikventů (IATSO) z 23. listopadu 2010.

⁴⁰⁸ Podle informace Ministerstva zdravotnictví Norska.

⁴⁰⁹ V dalších státech jako je Georgia, Montana, Oregon a Wisconsin je zákonem dovoleno provádět pouze tzv. chemickou kastraci. Charles L. Scott, T. Holmberg: Castration of sex offenders: Prisoners' rights versus public safety. Journal Am. Acad. Psychiatry Law, 31: 502 – 509, 2003.

⁴¹⁰ V současnosti a i podle návrhu zákona o specifických zdravotních službách lze provést kastraci i pacientovi staršímu 18 let, který je z důvodu lékařsky ověřeného sklonu páchat násilné sexuálně motivované trestné činy nebezpečný jiným osobám nebo který trpí sexuálně deviantními sklony a u něhož byly vyčerpány jiné možnosti léčby, pokud je na základě nezávislého lékařského posouzení prokázána vysoká míra pravděpodobnosti, že v budoucnosti spáchá násilný sexuálně motivovaný trestný čin. Pacientovi, který bude ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranného léčení nebo zabezpečovací detence se kastrace provede pouze ve zvlášť odůvodněných případech, a to na základě jeho písemné žádosti, kladného stanoviska odborné komise, a souhlasu soudu. Zákon stanoví složení odborné komise tak, aby byla zaručena její nezávislost.

motivovaných trestných činů specifikovaných zákonem a že obětí byla nezletilá osoba nízkého věku.⁴¹¹

Z hlediska ochrany lidských práv i z hlediska současných poznatků lékařské vědy jde o velice kontroverzní zákrok, na což poukázal opakovaně i CPT ve svých zprávách z návštěv České republiky v roce 2006, 2008, 2009 i 2010 a vyzval Českou republiku k okamžitému ukončení této nehumánní praxe, kterou považuje za ponižující zacházení.⁴¹² Zároveň CPT doporučil vládě, aby do zákazu používání této metody zákonem, zavedla moratorium na její používání.⁴¹³ V zprávě z ad hoc návštěvy České republiky v roce 2009 CPT kritizuje české úřady, že dosud nevynaložily žádné úsilí směřující k prozkoumání podmínek, za kterých by mohla být testikulární pulpektomie nahrazena jinou, méně invazivní metodou, jakou je například podávání antiandrogenů: „Neochota českých orgánů uvažovat o nahrazení testikulární pulpektomie jinou formou zásahu je znepokojující. Fundamentálním principem medicíny je zásada, že v případě provádění lékařského zásahu na člověku musí být vždy zvolena ta nejméně invazivní varianta.⁴¹⁴ V tomto smyslu nelze význam tělesné integrity, dostatečně docenit. Ačkoliv jsou české orgány přesvědčeny o tom, že chirurgická kastrace je nejvhodnějším způsobem pro snížení míry recidivy pachatelů sexuálních trestných činů, nebyla vypracována žádná důkladná vědecká studie, která by přesně stanovila míru recidivy mezi chirurgicky kastrovanými pachateli sexuálních trestných činů v České republice navzdory skutečnosti, že tento zásah se provádí již celá desetiletí. CPT znovu opakuje své stanovisko, že chirurgická kastrace pachatelů sexuálních trestných činů, kteří jsou omezeni na své svobodě, se rovná ponižujícímu zacházení. Za účelem usnadnění a urychlení vyslovení zákazu v provádění chirurgických kastrací by měly české orgány prozkoumat způsob a podmínky, včetně podmínek právního charakteru, za kterých by mohla být testikulární pulpektomie nahrazena jinou formou léčby sexuálních delikventů. V mezidobí by měly české orgány zavést moratorium na používání chirurgické kastrace v kontextu léčby pachatelů sexuálních trestných činů.“⁴¹⁵

V reakci na doporučení CPT z roku 2009 vláda přijala v červnu 2010 usnesení,⁴¹⁶ kterým uložila ministryni zdravotnictví a zmocněnci vlády pro lidská práva zpracovat a předložit vládě do 31. prosince 2010 komplexní studii k problematice chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů, která kromě lékařského, etického a právního pohledu bude zahrnovat i srovnání výhod a nevýhod možných alternativních způsobů léčby sexuálních delikventů a informace o způsobech léčby pachatelů sexuálních trestných činů v ostatních státech.⁴¹⁷ Pokud jde o výzvu CPT k zavedení moratoria na používání chirurgické kastrace

⁴¹¹ V Iowě, v Luisianě a v Kalifornii musí být oběti méně než 13let, v Montaně méně než 16 let a v Texasu méně než 17 let.

⁴¹² Zprávu CPT z návštěvy České republiky v roce 2009 vzala vláda na vědomí dne 21. června 2010 usnesením č. 482. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/VYJADRENI-VLADY-2009-CZE.pdf>

⁴¹³ Z údajů poskytnutých Ministerstvem zdravotnictví k 31. 12. 2010 vyplývá, že v roce 2008 podstoupili chirurgickou kastraci 2 muži, v roce 2009 3 muži a v roce 2010 také tři muži. V letech 2000 až 2010 podstoupilo chirurgickou kastraci celkem 83 osob (viz níže tabulka).

⁴¹⁴ Čl. 2, 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁴¹⁵ Viz Zpráva z návštěvy CPT v roce 2009. Dostupná z : <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zprava-CPT-z-ad-hoc-navstevy-2009.pdf>

⁴¹⁶ Viz Usnesení vlády č. 482 ze dne 21. června 2010. Dostupné na: [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv100621.0482.doc/\\$File/uv100621.0482.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv100621.0482.doc/$File/uv100621.0482.doc)

⁴¹⁷ Termín předložení studie vládě byl na návrh Ministerstva zdravotnictví posunut na 30. červen 2011. Obsah studie je specifikován ve Vyjádření vlády ke zprávě CPT z návštěvy 21. až 23. října 2009. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/VYJADRENI-VLADY-2009-CZE.pdf>.

vláda se v červnu 2010 vyjádřila negativně a své stanovisko odůvodnila tím, že nemůže intervenovat do průběhu procedury stanovené zákonem, tj. zastavit činnost odborných komisí, které rozhodují o individuálních žádostech, či rušit jejich rozhodnutí a na něm založené provedení lékařského zákroku.

V listopadu 2010 se k provádění chirurgických kastrací negativně vyjádřila i Mezinárodní asociace pro léčbu sexuálních delikventů (dále jen „IATSO“):⁴¹⁸ „Většina členů výboru, která formulovala statut IATSO a standardy péče léčby sexuálních delikventů nepovažuje chirurgickou kastraci sexuálních delikventů za odpovídající léčbu pokud jde o humánní, důstojné, soucitné a etické léčení a z tohoto důvodu tuto metodu nezahrnuje do Standardů péče léčby sexuálních delikventů schválených IATSO.“⁴¹⁹ Obdobně jako CPT i IATSO zpochybnila svobodu rozhodování sexuálních delikventů v ochranné ústavní léčbě. Sexuální delikventi v ochranné ústavní léčbě si mohou se souhlasem k zákroku ve skutečnosti spojit vyšší šanci na dřívější propuštění z ústavní ochranné léčby⁴²⁰ a v ochranné ambulantní léčbě zase mohou volit chirurgickou kastraci ze strachu před nařízením ústavní léčby.

IATSO pokládá za mylnou představu, že člověk, který podstoupí chirurgickou kastraci, může tímto zákrokem dosáhnout dlouhodobého snížení libida, jež bude bránit dalším sexuálním deliktům. Daná osoba bude vždy schopná zcela zrušit účinek důsledků této léčby spočívající ve snížení hladiny testosteronu v krvi tím, že získá testosteron z léků, a navíc vzorce sexuálně deviantního chování nejsou v prvé řadě závislé na hladině testosteronu, ale na kognitivně-behaviorálních vzorcích. Podle stanoviska IATSO nebylo nikdy empiricky prokázáno, že chirurgická kastrace má vliv na snížení míry recidivy sexuálních delikventů. Žádná studie, která by sledovala tuto rizikovou skupinu delikventů, nebyla v tomto ohledu provedena. Hlavními důvody postupného upouštění od chirurgické kastrace sexuálních delikventů v Evropě bylo ztotožnění se s názorem, že chirurgická kastrace je zastaralá metoda léčby, která směřuje léčbu prostřednictvím léčivých přípravků se starověkými aspekty trestání („oko za oko, zub za zub“) a dále byly vyvinuty nové léčebné metody např. antiandrogeny a luteinizační hormony (tzv. LHRH tlumiče) se zvratným účinkem a mnoho metod psychoterapie. IATSO proto doporučuje při léčbě sexuálních delikventů, kteří spáchají sexuální trestný čin v přímé souvislosti s duševní poruchou a je jim soudem nařízena ochranná léčba, využívat psychoterapii, socioterapii a biologickou léčbu. Protože chirurgická kastrace porušuje právo pacienta na nedotknutelnost jeho tělesné integrity a dále právo jeho a jeho partnerky založit rodinu a mít své biologické děti,⁴²¹ IATSO doporučuje zrušení možnosti chirurgické kastrace obecně, bez ohledu na to, zda je žadatel v ochranné léčbě či nikoli.

V březnu 2011 se problematikou provádění chirurgických kastrací znovu zabýval v souvislosti s projednáním návrhu zákona o specifických zdravotních službách i Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva, který navrhl, aby v souladu s požadavkem CPT do data rozhodnutí vlády v této záležitosti, nebyly v České republice prováděny chirurgické kastrace.⁴²² Výbor podpořil

⁴¹⁸ Členy Mezinárodní asociace pro léčbu sexuálních delikventů (IATSO), která má sídlo ve Vídni, jsou vědci, terapeuti a právníci z nejrůznějších zemí. Statut IATSO obhajuje humánní, důstojnou, etickou a efektivní léčbu sexuálních delikventů. Činnost IATSO se mimo jiné zaměřuje na zlepšování léčebných metod a jejich hodnocení a rozšiřování.

⁴¹⁹ Citováno z odpovědi IATSO ze dne 23. listopadu 2010 vypracované zakládajícím prezidentem IATSO Prof. Dr. Friedemannem Pfafflinem a výkonným tajemníkem IATSO Prof. Dr. Reinhardem Eherem.

⁴²⁰ IATSO vyjádřilo pochybnosti, zda zadržovaná osoba má opravdu svobodnou volbu, když se potýká s volbou mezi stálým zadržováním a chirurgickou kastrací.

⁴²¹ Viz Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách.

⁴²² Usnesení Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva ze dne 18. 3. 2011.

zpřísnění podmínek provádění kastrací oproti návrhu zákona o spec. zdravotních službách a to v tomto znění: „Výkon chirurgických kastrací je možný provést pouze u osob starších 25 let, které se v minulosti dopustily minimálně jednoho násilného sexuálně motivovaného trestného činu definovaného dle trestního zákona, a které jsou nadále nebezpečné pro společnost a jiné alternativy léčby u těchto osob nejsou vhodné. Provádění chirurgických kastrací není dovoleno u osob ve výkonu trestu odnětí svobody nebo u osob vzatých do vazby.“

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo zdravotnictví je zřizovatelem psychiatrických léčeben, ustavujících odborné komise pro posuzování indikace k provedení testikulární pulpektomie, lze stanovisko výboru (potažmo CPT) podporující moratorium tlumočit jednak vedení léčeben metodickým pokynem a samotným členům komise prostřednictvím odborné společnosti sdružující sexuology v ČR.

Tabulka č: 4: Přehled počtu provedených kastrací/testikulárních pulpektomií v jednotlivých psychiatrických léčebnách podle údajů Ministerstva zdravotnictví.

Rok/ léčebna	PL Bohnice	PL Kosmonosy	PL Dobřany	PL Horní Bečkovice	PL Brno	PL Havlíčkův Brod	PL Opava	Celkem
2000	1	2	0	1	0	3	0	7
2001	4	2	2	1	2	7	0	18
2002	0	0	0	3	4	0	0	7
2003	0	0	2	3	0	5	0	10
2004	2	1	0	0	2	5	0	10
2005	0	3	0	1	0	6	0	10
2006	1	0	0	1	0	4	4	10
2007	0	1	0	0	0	1	1	3
2008	1	0	0	0	0	1	0	2
2009	0	1	0	1	0	1	0	3
2010	1	1	0	0	0	1	0	3
Celkem	10	11	4	11	8	34	5	83

5.5. Přístup do zdravotnické dokumentace ze strany mezinárodních orgánů ochrany lidských práv

Jak informovala Zpráva v roce 2009,⁴²³ problematikou opakovaného odpírání přístupu mezinárodních orgánů ochrany lidských práv CPT⁴²⁴ a SPT⁴²⁵ do zdravotnické dokumentace pacientů v průběhu návštěv těchto orgánů v České republice v roce 2008 a v roce 2009 za účelem monitorování plnění závazků plynoucích z mezinárodních úmluv ze strany českých zdravotnických zařízení⁴²⁶ (s ohledem na stanovisko Ministerstva zdravotnictví), se zabývala Rada vlády pro lidská práva i tehdejší ministr pro lidská práva.

⁴²³ Viz kap.II/5.4. a kap.I/3.2.2 Zprávy za rok 2009.

⁴²⁴ CPT- Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zřízený na základě Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 9/1996 Sb.

⁴²⁵ SPT - Podvýbor OSN pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání Výboru OSN proti mučení, který byl zřízen na základě Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 78/2006 Sb.m.s.

⁴²⁶ Podle informace ministerstva případně, že se Výbor během své návštěvy opět (tak jako v l. 2008 a 2009), setká s problémem spočívajícím v nemožnosti přístupu ke zdravotnické dokumentaci bez souhlasu pacienta,

Dne 21. června 2010 bylo schváleno usnesením vlády č. 482 vyjádření České republiky ke zprávě, kterou CPT zpracoval pro vládu České republiky po návštěvě České republiky v říjnu 2009. V tomto vyjádření vláda reagovala na doporučení výboru CPT k provedení změn v platné právní úpravě: „Vláda si je vědoma, že stávající díkce zákona vedla k rozdílným interpretacím různými orgány exekutivy v závislosti na tom, do jaké míry byly tyto obeznámeny s mezinárodněprávními aspekty komplexního právního problému. V současné fázi bude zajištěno, aby při dalších návštěvách Výboru byla dotčená zařízení informována o povinnosti zajistit Výboru neomezený přístup ke zdravotnické dokumentaci. Zároveň však vláda bude i nadále usilovat o provedení nezbytných legislativních změn, s cílem zpřehlednit stávající právní úpravu a zamezit tak riziku, že by legitimní obavy o ochranu soukromí pacientů mohly stát v cestě výkonu mandátu Výboru.“⁴²⁷

Ministerstvo zdravotnictví je nyní toho názoru, že s ohledem na skutečnost, že Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) je jako úmluva podle čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu České republiky a má přednost před zákonem, pro zajištění nahlížení do zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacienta, o němž je vedena, zástupci CPT nebo SPT není třeba úpravy vnitrostátních právních předpisů. To znamená, že zástupci CPT a SPT při své návštěvě České republiky, při níž budou plnit úkoly podle Evropské úmluvy, mohou do zdravotnické dokumentace nahlížet bez souhlasu pacienta.⁴²⁸

Podmínka souhlasu pacienta s nahlížením do zdravotnické dokumentace členy CPT a SPT není dle názoru Ministerstva zdravotnictví v souladu s účelem a předmětem Evropské úmluvy, neboť takové podmínění omezuje výkon mandátu CPT. Evropská úmluva v čl. 8 odst. 2 písm. d) sice požaduje, aby při vyžadování informací byla brána na zřetel pravidla vnitrostátního práva a profesionální etiky, ale na základě tohoto vymezení nelze dojít k závěru, že nahlížení do zdravotnické dokumentace je možné pouze se souhlasem pacienta, pokud právní řád smluvní strany takový souhlas vyžaduje. Takový právní názor by nerespektoval požadavek Vídeňské úmluvy o smluvním právu,⁴²⁹ neboť podle jejího čl. 31 musí být mezinárodní smlouva vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Spolu s celkovou souvislostí má být brán zřetel i na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu smluvních stran, týkající se jejího výkladu. Ve všeobecné zprávě CPT z r. 1994 je čl. 8 Evropské úmluvy vyložen tak, že odkaz na použitelná pravidla vnitrostátního práva znamená, že poskytnutí informace lze vázat na určité podmínky (např. přítomnost zdravotníka), nemůže ale sloužit k odmítnutí přístupu k dané informaci. Tento názor lze považovat za souladný s čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

S ohledem na výše uvedené stanovisko bylo ředitelům přímo řízených organizací (zejména psychiatrických léčeben) doporučeno, aby při návštěvě zástupců CPT ve zdravotnickém zařízení zohlednili výše uvedený současný právní názor Ministerstva zdravotnictví.

Z důvodu předejití možným interpretačním problémům Úmluvy do budoucna včetně odstranění pochybností při její aplikaci a též pro sjednocení interpretace postavení členů

nezbude mu než reagovat na něj veřejným prohlášením kritizujícím pokračující porušování závazků vyplývajících z Evropské úmluvy pro zabránění mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

⁴²⁷ Vyjádření České republiky ke zprávě, kterou Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zpracoval pro vládu České republiky po návštěvě České republiky ve dnech 21. až 23. října 2009 ze dne 21. června 2010, str. 2.

⁴²⁸ Zpracováno podle informace uvedené Ministerstvem zdravotnictví v podkladovém materiálu ke Zprávě o stavu lidských práv v ČR za rok 2010 ze dne 15. února 2011, str. 5-6.

⁴²⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

výborů a jejich kompetencí jsou v návrhu zákona o zdravotních službách, který upravuje nahlížení do zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacienta, mezi vyjmenovanými subjekty zahrnutí i členové CPT a SPT.

Názorový posun Ministerstva zdravotnictví, ke kterému došlo v druhé polovině roku 2010 na základě stanovisek vypracovaných předními odborníky na mezinárodní právo veřejné, je více než žádoucí, neboť výbor CPT byl podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí, připraven v případě znemožňování přístupu ke zdravotnické dokumentaci pacientů v průběhu návštěvy výboru i v roce 2010 (viz též kap. I/3.2.2. Zprávy) reagovat na tuto situaci veřejným prohlášením kritizujícím pokračující porušování závazků vyplývajících z Úmluvy.⁴³⁰

S ohledem na výše uvedený velice kritický postoj CPT a též s ohledem na existenci dalších oblastí, které jsou od návštěvy CPT v roce 2006 vnímány jako porušování závazků ČR vyplývajících z Úmluvy (provádění chirurgických kastrací u sexuálních delikventů, absence právní úpravy upravující nedobrovolnou hospitalizaci v psychiatrických léčebnách, absence odpovídajících právních a dalších záruk u nedobrovolné psychiatrické hospitalizace a umístění pacienta v psychiatrickém zařízení na základě souhlasu jeho opatrovníka, absence odpovídajících zákonných a dalších záruk u používání omezujících opatření)⁴³¹ je nezbytné učinit neprodleně všechna opatření, aby se problém odpírání přístupu mezinárodních orgánů ochrany lidských práv CPT a SPT do zdravotnické dokumentace pacientů v budoucnu neopakoval.

5.6. Povinné očkování

Problematikou očkování proti vybraným infekčním nemocem se podrobně zabývaly již Zprávy v roce 2009 a 2008.⁴³² V roce 2010 nedošlo ke změně právní úpravy provádění očkování, tzn. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že očkování proti vybraným infekčním nemocem je povinné. V současné době tedy pokud rodič odmítne očkovat své dítě, hrozí mu sankce ve formě pokuty.

V listopadu 2010 bylo zrušeno plošné očkování novorozenců proti TBC.⁴³³ Ministerstvo zdravotnictví k tomuto kroku přistoupilo po dlouhodobém tlaku odborných společností i veřejnosti. Předsedové několika odborných společností ve společném prohlášení⁴³⁴ vyzvali k tomu, aby bylo zrušeno povinné očkování novorozenců proti TBC. Tito odborníci upozorňovali na skutečnost, že výskyt tuberkulózy je v ČR jeden z nejnižších v Evropě, vakcína nemá příliš vysokou účinnost a počet komplikací, které s sebou přináší, je poměrně značný. Ze strany odborníků se dokonce ozvaly hlasy, že ministerstvo několik let ignorovalo podněty odborných společností, které upozorňovaly na závažné důsledky očkování a úmrtí řady novorozenců s poruchami imunity po očkování.⁴³⁵ Podle Ministerstva zdravotnictví

⁴³⁰ Výbor CPT preferuje řešení veškerých sporných otázek prostřednictvím důvěrného dialogu s vládami dotčených zemí. Veřejné prohlášení dle čl. 10 odst. 2 Úmluvy si vyhrazuje jen pro výjimečné případy, kdy nespolečné určité země při výkonu jeho mandátu dosáhne závažné míry. Během své existence se k tomuto opatření uchýlil jen několikrát, a to v případě Ruska v souvislosti se situací v Čečensku.

⁴³¹ Jde o přednostně zmíněné otázky a předběžná zjištění učiněná v prohlášení pana Pétera Haukssona na konci návštěvy delegace CPT v České republice ve dnech 7. až 16. září 2010 v rámci čtvrté periodické návštěvy České republiky.

⁴³² Viz kap. II/5.6.1 Zprávy za rok 2009 a kap. II/6.3.1 Zprávy za rok 2008.

⁴³³ Proběhla novelizace vyhlášky č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

⁴³⁴ Dostupné z: http://www.detsky lekar.cz/system/files/text_pro_media_tbc.doc.

⁴³⁵ <http://www.zdn.cz/denni-zpravy/komentare/bezpecne-ockovani-nejen-proti-tuberkuloze-451356>.

rozhodnutí o zrušení plošné očkování bylo oddáleno nesouhlasným postojem České pneumologické a ftizeologické společnosti ČLS JEP.⁴³⁶

Určitý posun ve prospěch rodičů odmítajících povinné očkování svých dětí, přinesl až rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 (viz výše kapitola II/5.2.),⁴³⁷ jímž se dle odborníků Nejvyšší správní soud částečně odklonil od své předchozí judikatury z roku 2005,⁴³⁸ když nyní rozhodl že „...vyhláška ministerstva zdravotnictví o očkování proti infekcím⁴³⁹ zasahuje do věcí vyhrazených zákonu, protože stanovuje primární práva a povinnosti. Je proto v rozporu s ústavním pořádkem, a tudíž na projednávanou věc neaplikovatelná. (...) Vzhledem k tomu, že formulace ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví je naprosto obecná, pročez ani z tohoto – byť zákonného – ustanovení nelze vyvozovat správně právní odpovědnost, je Nejvyšší správní soud nucen uzavřít, že porušení povinnosti stanovené v § 46 odst. 1 tohoto zákona není za současného stavu platné právní úpravy možné postihovat v rámci správního trestání, neboť jednotlivé konkrétní skutkové podstaty reprobovaného jednání nejsou upraveny zákonem, nýbrž pouze podzákonným právním předpisem.“

I když v současnosti s ohledem na výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemohou být rodičům za nerespektování očkovacího kalendáře u dětí ukládány pokuty,⁴⁴⁰ přesto dle zástupců Ligy lidských práv reálně hrozí, že represe vůči rodičům dětí bude opět nastolena. Ministerstvo zdravotnictví koncem roku 2010 oznámilo, že připravuje návrh novely zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým povinné očkování s možností ukládání pokut bude opět zavedeno. Dalším kontroverzním krokem ministerstva zdravotnictví je uvažované zavedení výjimky z povinné mlčenlivosti lékařů související s novou povinností lékaře oznamovat neočkující rodiny hygienické stanici a snaha Ministerstva zdravotnictví v návrhu zákona o zdravotní péči prolomit u stanoveného očkování povinnost informovaného souhlasu pacienta, aby lékař nemusel pacienta poučovat o rizicích vakcín. Naopak neřešena přitom zůstává v návrhu zákona o zdravotní péči otázka odpovědnosti státu za nežádoucí účinky vakcín, které mohou být v některých případech velmi závažné.⁴⁴¹

Podle zástupců nevládní organizací jako je např. Liga lidských práv, i řady dalších odborníků, je současný systém povinného očkování dětí v České republice v rozporu s požadavky Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, neboť nerespektuje právo na odlišný názor zákonných zástupců nezletilých pacientů, kteří (např. z ideologických důvodů či z obav z vedlejších účinků vakcín) očkování odmítají či je chtějí odložit do pozdějšího věku dítěte.

Problematikou povinného očkování se v průběhu roku 2010 zabýval i Výbor pro lidská práva a biomedicínu při Radě vlády pro lidská práva, který posléze na svém zasedání dne 28. února 2011 jednomyslně odhlasoval usnesení v tomto znění: „Na základě dostupných informací Výbor pro lidská práva a biomedicínu doporučuje Ministerstvu zdravotnictví, aby v maximální možné míře umožnilo, aby očkování dětí bylo v režimu dobrovolném při zachování práva na bezplatné očkování.“

⁴³⁶ Podkapitola je zpracována podle Příspěvků Ligy lidských práv do Zprávy o stavu lidských práv v roce 2010 z února 2011.

⁴³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ads 42/2010 ze dne 21.7. 2010.

⁴³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 17/2005.

⁴³⁹ Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

⁴⁴⁰ Dne 13. ledna 2011 Okresní soud v Kroměříži zprostil obžaloby matku, která byla trestně stíhána za neočkování dvou svých dětí a také za to, že odmítla do bytu vpustit pracovnice sociálního odboru. Soud akceptoval argumentaci Ligy lidských práv, že není-li neočkování přestupkem, nemůže být ani trestným činem.

⁴⁴¹ Státy jako např. Německo, Rakousko, Velká Británie, které ponechávají očkování dětí v režimu dobrovolném, přesto upravují způsob náhrady škody či újmy způsobené vedlejším účinkem očkování. Oproti tomu Česká republika, která nařizuje velký počet povinných očkovaní, nemá systém odškodňování a ani nepřebírá žádnou odpovědnost za následky očkování (Liga lidských práv, str. 54).

5.7. Paliativní péče

Paliativní péče je aktivní a na kvalitu života orientovaná péče o nevyléčitelně nemocné a jejich blízké. Jejím základem je holistický přístup k nevyléčitelně nemocným pacientům, který zohledňuje tělesnou, psychologickou, sociální a spirituální dimenzi člověka. Primárním cílem není vyléčení pacienta či prodloužení jeho života, ale prevence a účinné mírnění bolesti a dalších tělesných i duševních strádání, zachování pacientovy důstojnosti a podpora jeho blízkých (WHO, 2002).⁴⁴²

Světová zdravotnická organizace (WHO) považuje rozvoj kvalitní paliativní péče za jednu ze svých priorit již od začátku 90. let 20. století.⁴⁴³ V roce 2004 WHO publikovala zásadní dokument o paliativní péči z hlediska veřejného zdravotnictví.⁴⁴⁴ V Evropě podpořilo právo pacienta na komplexní paliativní péči v roce 1999 Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve svém dokumentu Charta práv umírajících.⁴⁴⁵ V roce 2003 bylo schváleno doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členskými státy „O organizaci paliativní péče.“⁴⁴⁶

Česká republika za vývojem paliativní péče ve vyspělých zemích stále zaostává v oblasti obecné i specializované péče.⁴⁴⁷ Paliativní péče není všeobecně dostupná, pacienti nedostávají potřebné a pravdivé informace o diagnóze a prognóze, pečující přátelé a příbuzní nevyléčitelně nemocných nejsou povzbuzováni v tom, aby je doprovázeli, a chybí jim profesionální podpora. Nejzávažnějším nedostatkem současné paliativní péče v České republice je neexistence zákonné úpravy poskytování specializované péče o umírající.

V roce 2006 byla upravena charakteristika a způsob úhrady lůžkové péče ve speciálních zařízeních hospicového typu.⁴⁴⁸ Vyhláškami⁴⁴⁹ bylo s platností od 1. 1. 2007 definováno minimální personální zajištění a způsob kalkulace úhrady za ošetrovací den na lůžkách hospicového typu. V roce 2008 proběhla další novelizace zákona o veřejném zdravotním pojištění,⁴⁵⁰ kde byla do zvláštní ambulantní péče vložena možnost hrazení paliativní péče poskytované pojištěncům v terminálním stavu v jejich vlastním sociálním prostředí, kdy tato péče je poskytována jako domácí zdravotní péče na základě doporučení registrujícího praktického lékaře, registrujícího praktického lékaře pro děti a dorost, nebo ošetrojícího lékaře

⁴⁴² Současnou situaci paliativní péče v Evropě detailně popisuje studie vypracovaná na žádost Evropského parlamentu pracovní skupinou Evropské asociace pro paliativní péči (EAPC): Marin-Moreno J., Hartus M., Gorgojo L. et al. *Paliative Care in the European Union*. Brussels: European Parliament Economic and Scientific Policy Department, 2008.

⁴⁴³ World Health Organization. Cancer pain relief and palliative care. Report of the WHO, Expert Committee. WHO Technical Reports Series, No 804.ed. Geneva: World Health Organization; 1990, s. 168.

⁴⁴⁴ Davies. E., Higginson, I.J. eds. *Paliative care. The solid facto*. Geneva, WHO, 2004, s. 32.

⁴⁴⁵ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1418/1999 O ochraně lidských práv a důstojnosti nevyléčitelně nemocných a umírajících („Charta práv umírajících“). Dostupné na:

http://www.radaevropy.cz/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=38&Itemid=97.

⁴⁴⁶ Doporučení Rec (2003)24 Výboru ministrů Rady Evropy členskými státy o organizaci paliativní péče bylo schváleno Výborem ministrů dne 12. listopadu 2003 na 860. zasedání náměstků ministrů. Dostupné na:

<http://www.eapcnet.org/download/forReccCoun-Europe/ReccCE-Czech.pdf>>[ověřeno k 15. 3. 2011]

⁴⁴⁷ Neuspokojivá situace vývoje paliativní péče v České republice je do značné míry způsobena tím, že od počátku byl rozvoj specializované paliativní péče, mj. v důsledku odlišné politické a ekonomické situace v České republice, o několik desetiletí výrazně opožděn. Její počátky je možné klást teprve do první poloviny 90. let.

⁴⁴⁸ Jednalo se o novelizaci zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴⁹ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 619/2006 Sb., kterou se stanoví hodnoty bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulační omezení objemu poskytnuté péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění pro rok 2007 a vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 620/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 134/1998, kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵⁰ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novelizace se týkala konkrétně § 20.

při hospitalizaci, nebo na základě doporučení ošetřujícího lékaře, jde-li o paliativní péči o pojištěnce v terminálním stavu. Tato nová zákonná úprava nezakládá možnost hrazení specializované paliativní péče, kterou by poskytoval multiprofesní tým v domácím prostředí pacienta. Není zajištěna adekvátní péče o těžší pacienty s komplikovanými symptomy, kteří tak v případě zhoršení stavu musejí být odesláni na akutní nemocniční lůžka, kde pak život končí, aniž si to tak přáli. Takoví pacienti potřebují mít 24 hodin denně 7 dní v týdnu v dosahu lékaře specialistu a multiprofesní tým k tomu, aby mohli důstojně a s kvalitní zdravotní péčí dožít doma.⁴⁵¹ Termín specializovaná paliativní péče platná právní úprava nedefinuje.

To v praxi vede k tomu, že paliativní péče je dostupná pouze malému procentu pacientů z těch, kteří ji skutečně potřebují. Pokud je paliativní péče poskytována, tak především v lůžkových hospicích, neboť v jiných zařízeních pro ni nejsou vytvořeny dostatečné organizační, zákonné a ekonomické podmínky. Ačkoliv v České republice existuje několik mobilních hospiců, jejich fungování se potýká s mnohými překážkami, neboť tuto formu poskytování paliativní péče zákon nezná, a proto nemají možnost se dále rozvíjet a rozšiřovat. Problematickou je také skutečnost, že ve stávající situaci nemá nemocný člověk možnost výběru místa, kde a jakým způsobem stráví závěr života. To se odráží také na kvalitě péče, která je výrazně závislá na místě, kde je aktuálně nemocný člověk léčen. Chybí kontinuita péče, přijetí holistického modelu péče, stejně tak modelu specializované paliativní péče a jejího finančního zajištění. Vzdělávání lékařů a ostatních zdravotnických pracovníků v pregraduálním i postgraduálním studiu, které by se týkalo paliativní péče, je taktéž nedostatečné.

Výše popsaný způsob péče o umírající v České republice nevyhovuje požadavkům a doporučením vyplývajícím z mezinárodních dokumentů Rady Evropy a neodpovídá ani potřebám pacientů.⁴⁵² Dne 26. února 2010 se proto situací v oblasti péče o umírající zabývala na svém zasedání Rada vlády pro lidská práva a poté usnesením uložila Výboru pro lidská práva a biomedicínu vypracovat podnět k rozvoji paliativní péče v České republice. Po provedení analýzy oblasti poskytování péče umírajícím v České republice připravil Výbor pro lidská práva a biomedicínu ve spolupráci s Českou společností paliativní medicíny a Hospicovým občanským sdružením Cesta domů podnět pro Radu vlády pro lidská práva obsahující návrh Strategie rozvoje paliativní péče v České republice na období 2011 – 2015 (dále v této kapitole jen „Strategie“), který Výbor projednal a schválil dne 6. září 2010. Po schválení Výborem byla Strategie projednána a schválena dne 15. února 2011 též Radou vlády pro lidská práva.⁴⁵³

Součástí podnětu Rady vlády pro lidská práva je návrh usnesení vlády, kterým se ukládá ministru zdravotnictví, aby ve spolupráci s ministrem práce a sociálních věcí a se zmocněnkyní vlády pro lidská práva vypracoval do 30. června 2011 Národní akční plán realizace Strategie rozvoje paliativní péče v České republice na období 2011 – 2015 a aby do 30. června 2011 předložil vládě návrh změn dle podnětu v rámci návrhu zákona o zdravotních službách a návrhu zákona o specifických zdravotních službách. Cílem strategie schválené Radou vlády pro lidská práva je napravit stávající situaci, vytvořit fungující systém péče

⁴⁵¹ V únoru 2010 byl zveřejněn dokument České lékařské komory č. 1/2010 definující principy přechodu k paliativní péči u nemocných v intenzivní péči. Tento dokument je dostupný na:

http://www.lkr.cz/document3.php?param=news_file,NEWS_FILE_ID,,TYPE,NAME,DATE_AKT&id=89222.

⁴⁵² Viz též Doporučení Evropské asociace pro paliativní péči, *White Paper on Standards and Norms for Hospice and Palliative Care in Europe: Part 1, Recommendations from the European Association for Palliative care* Dostupné na: <http://www.eapcnet.eu/LinkClick.aspx?fileticket=f63pXXzVNEY%3D&tabid=735> (ověřeno k 15. 3. 2011).

⁴⁵³ V březnu 2011 byl podnět rozeslán do meziresortního připomínkového řízení.

o umírající v ČR a zajistit všem pacientům s pokročilým progresivním onemocněním bez rozdílu (včetně dětí) důstojný odchod ze života prostřednictvím zabezpečení nejlepší možné kvality péče lékařské a sociální. Strategie proto obsahuje nejen vyhodnocení aktuálního stavu paliativní péče v České republice, ale také návrhy systémových a koncepčních změn, které je žádoucí přijmout za účelem lepšího zajištění poskytování paliativní péče v České republice.⁴⁵⁴

Strategie je rozdělena do tří částí, které komplexně mapují problematiku paliativní péče v České republice. Úvod se věnuje analýze zásadních nedostatků v péči o umírající v ČR. Druhá část se zaměřuje na stručnou charakteristiku paliativní péče a obsahuje také informace o současném stavu paliativní péče v České republice a o její aktuální legislativní úpravě. Část třetí, nesoucí název Koncepce rozvoje paliativní péče, pojednává o čtyřech hlavních směrech rozvoje paliativní péče v České republice. Nové směry spočívají zejména v požadavku na změnu legislativy, zlepšení zajištění péče pro všechny občany ČR, důrazu na hlubší vzdělávání mediků a odborného personálu, podpoře vědy a výzkumu a také prostřednictvím informačních a propagačních kampaní na rozšíření povědomí veřejnosti týkající se práva na důstojný odchod ze života.⁴⁵⁵

V oblasti legislativy je v koncepci navrhováno, aby provedením změn v platné právní úpravě bylo pacientům (včetně dětí) zaručeno právo na odpovídající odbornou paliativní péči a na rovný přístup k ní; aby pečující o pacienta měli zaručenu profesionální podporu; aby byla pro pacienty a jejich blízké zajištěna terénní specializovaná paliativní péče;⁴⁵⁶ aby byly zákonem vymezeny základní druhy paliativní péče, které by se měly na území České republiky koordinovaně rozvíjet a aby došlo k promítnutí čl. 9 Úmluvy upravujícího tzv. dříve vyslovená přání pacienta⁴⁵⁷ do návrhu zákona o zdravotních službách.⁴⁵⁸

5.8 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům

Přestože Zprávy v uplynulých letech⁴⁵⁹ opakovaně v souvislosti s otázkou zbavování nebo omezování osob s duševní poruchou ve způsobilosti k právním úkonům upozorňovaly na to,

⁴⁵⁴ Strategie je vypracována v souladu s mezinárodními dokumenty zabývajícími se paliativní a hospicovou péčí zmíněnými výše.

⁴⁵⁵ Podkapitola byla vypracována na základě informací uvedených v podnětu Rady vlády pro lidská práva k návrhu Strategie rozvoje paliativní péče v České republice na období 2011 – 2015 ze dne 15. února 2011.

⁴⁵⁶ Viz též bod 9, písmeno a) Charty práv umírajících.

⁴⁵⁷ Účelem čl. 9 Úmluvy je dle důvodové zprávy „postihnout ty případy, kdy osoby, schopné pochopit situaci, již dříve vyslovily své platné stanovisko (tj. schválení nebo zamítnutí zákroku) se zřetelem k předvídatelným situacím, ze kterých by nemohly vyjádřit svůj názor na takový zákrok.“ Čl. 9 se proto nezabývá jen stavy nouze – tj. naléhavými situacemi uvedenými v čl. 8, ale také situacemi, kdy jednotlivci předvídali, že by se mohli dostat do stavu, ve kterém nebudou schopni dát svůj platný souhlas např. v případě progresivní choroby, jakou je senilní demence. Pokud tedy někdo dříve vyjádřil svá přání, je nutno tato přání respektovat. Zároveň však tuto povinnost respektovat důvodová zpráva ke Úmluvě relativizuje, neboť zmiňuje, že pokud byla přání vyjádřena např. dlouho před zákrokem a věda mezitím pokročila, mohou existovat důvody, aby přání pacienta splněno nebylo. Lékař by si tedy měl být pokud možno jist, že se přání pacienta týkají současné situace a jsou stále platná, zejména s ohledem na současný stav vědy a technický pokrok v medicíně.

⁴⁵⁸ Vzhledem k neexistenci zákonného ustanovení, které by předepisovalo i stanovenou formu pro dříve vyslovené přání pacienta, hrozí riziko, že v případě, kdy by lékař podle čl. 9 Úmluvy postupoval, vystavil by se sám velkému riziku. To spočívá zejména v tom, že v případě nařčení by lékař nemusel obhájit fakt, že na existenci dříve vysloveného přání při provádění lékařského úkonu spoléhal a podle něj postupoval. To by mohlo být totiž snadno napadnutelné pozůstalými např. z důvodu, že nemocný pacient nebyl v rozhodném okamžiku vůbec způsobilý k právním úkonům, popř. že v mezidobí od sepsání dříve vysloveného přání změnil na celou věc názor. Speciální zákonná úprava dříve vysloveného přání pacienta se tedy jeví i z hlediska ochrany zdravotníků jako nezbytná. Dokud v České republice takováto právní úprava není, nelze z pohledu ochrany právní teorie vyloučit, že opomenutí zdravotníka založené na respektu k dříve vyslovenému přání pacienta, bude shledáno jako protiprávní, a to obzvláště pokud se budou namítat změněné rozhodovací schopnosti pacienta.

⁴⁵⁹ Viz podrobně kap. II/ 5.8. Zprávy za rok 2009. kap. II/ 5.5.2 Zprávy 2008 a kap. II/5.6.3 Zprávy za rok 2006.

že je tento institut v praxi nadužíván⁴⁶⁰ a že je nepřiměřeným způsobem zasahováno do práv a svobod osob s duševní poruchou, zůstala oblast právní úpravy řízení o úpravě způsobilosti k právním úkonům⁴⁶¹ i právní úprava opatrovnictví osob zbavených či omezených ve způsobilosti k právním úkonům v roce 2010 bez významnějších změn směřujících k posílení ochrany osob s duševní poruchou.

Následné návštěvy veřejného ochránce práv v roce 2010 v domovech pro osoby se zdravotním postižením potvrdily,⁴⁶² že úprava způsobilosti k právním úkonům neodpovídá potřebám klientů. V domovech převládají klienti zbavení způsobilosti k právním úkonům, ačkoliv mnozí jsou v určitých věcech fakticky kompetentní.⁴⁶³ Veřejný ochránce práv proto doporučil zařízením, aby kriticky zhodnotila aktuální úpravu způsobilosti k právním úkonům u dospělých klientů a aktivně působila k jejímu navrácení, kde je toho zapotřebí.⁴⁶⁴ Následnými návštěvami veřejný ochránce práv zjistil, že není snadné docílit nápravy v případě trvalého střetu zájmů, který spočívá v souběhu opatrovnictví a poskytování sociální služby. Ve třech z následně navštívených domovech trvá stav, kdy je zařízení (nebo jeho pracovník) soudem ustanoveno opatrovníkem klienta (resp. velkého množství klientů). Jestliže pak například ředitel zařízení stojí v posuzování otázky plnění smlouvy o poskytnutí sociální služby na jedné straně jako zástupce subjektu povinného službu poskytovat, ale současně i na druhé straně jako zástupce uživatele služby, jde o evidentní střet zájmu. Veřejný ochránce práv bude o svých konkrétních poznatcích z návštěv domovů jednat v roce 2011 s předsedy krajských soudů a současně chce získat informace o aktuální rozhodovací praxi v této oblasti.⁴⁶⁵

Určitá řešení výše uvedených problémů jsou obsažena v návrhu nového občanského zákoníku,⁴⁶⁶ který upouští od institutu zbavování způsobilosti k právním úkonům a zavádí tzv. institut nápomoci při rozhodování.⁴⁶⁷ Jako nejkrajnější prostředek je v návrhu formulováno tzv. omezení svéprávnosti. To že předložený návrh zákona znovu zavádí pojem „nesvéprávnost“ kritizují zástupci nevládních organizací. Označení „nesvéprávný“ má stigmatizující charakter a vychází z dřívějšího paternalistického přístupu k lidem s postižením,

⁴⁶⁰ V roce 2008 bylo celkem 24 182 osob zbavených způsobilosti k právním úkonům a 4 085 osob mělo způsobilost k právním úkonům omezeno.

⁴⁶¹ §§ 186 až 191 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶² Cílem následných návštěv veřejného ochránce práv v šesti domovech pro osoby se zdravotním postižením v roce 2010 bylo ověřit, jak jsou plněna doporučení adresovaná vedení domovů po návštěvách v roce 2009 a rovněž doporučení shrnutá v říjnu 2009 ve Zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením, která byla určena též zřizovatelům zařízení a krajským a obecním samosprávám. Následné návštěvy byly provedeny v zařízeních: Krajský domov pro děti do 3 let (Aš), Ústav sociální péče Háj u Duchcova, Ústav sociální péče Křižanov, Ústav sociální péče Litvínov – Janov, Domov Na zámku (Nezamyslice) a Domov Nováček (Plzeň).

⁴⁶³ Tendenci soudů zbavovat způsobilosti k právním úkonům namísto jejího omezení kritizoval i Ústavní soud České republiky v nálezu ze dne 18. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 557/2009.

⁴⁶⁴ Veřejný ochránce práv doporučoval zařízením obrátit se na opatrovníkový soud s návrhem na změnu opatrovníka. Dvě zařízení byla soudem od podání takového návrhu odrazena (jednalo se o týž soud), další zařízení takto postupovalo pouze v případě několika klientů.

⁴⁶⁵ Informace čerpány ze Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010 (kap. 6 Následné návštěvy v domovech pro osoby se zdravotním postižením).

⁴⁶⁶ Návrh znění občanského zákoníku předložilo Ministerstvo spravedlnosti v únoru 2011 do vnějšího připomínkového řízení. Úprava způsobilosti k právním úkonům a také úprava práv osob zadržených ve zdravotnickém zařízení je podobná verzi, kterou Ministerstvo spravedlnosti předložilo Parlamentu ČR již v roce 2008.

⁴⁶⁷ Hlavním nástrojem realizace autonomie člověka formou právních úkonů je tzv. dohoda o podpoře při rozhodování jejíž druhy, obsah (oblasti života, které pokrývá), pravidla uzavírání a kontroly jsou upraveny zákonem (např. v Britské Kolumbii v Kanadě je to zákon o dohodách o reprezentaci). Tato dohoda vzniká vždy z vůle člověka, který ji může potřebovat z důvodu jakéhokoli zdravotního postižení, seniorského věku, apod. Institut podpory je způsobilý využít každý člověk, pokud je schopen dát najevo svoji vůli tak, že aspoň jeden člověk jeho projevu vůle rozumí.

neboť navozuje dojem, že osoba takto omezená nemá žádná práva. Tato terminologie je v rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, zejména s jejím článkem 12, podle kterého má každý člověk právo být uznán za subjekt práva a mít způsobilost právním úkonům bez ohledu na druh nebo stupeň postižení.

Návrh nového občanského zákoníku také dostatečně neupravuje pravidla výkonu opatrovnictví (včetně výkonu tzv. veřejného opatrovnictví),⁴⁶⁸ rozsah kompetencí opatrovníků, oblast dohledu a kontroly nad jejich činností, podmínky a způsob odměňování opatrovníků i tzv. podpůrců osob omezených ve způsobilosti k právním úkonům. Vzhledem ke komplexnosti a šíři problematiky opatrovnictví by bylo proto vhodnější přijmout zvláštní právní úpravu formou komplexního zákona o institutech podpory při jednání a o výkonu opatrovnictví obdobně jako je tomu v Německu či v Rakousku.⁴⁶⁹

Podle vyjádření Ministerstva spravedlnosti bude veřejné opatrovnictví upraveno v doprovodném zákoně navazujícím na úpravu nového občanského zákoníku, který má nabýt účinnosti k 1. 1. 2013. Nový občanský zákoník již také neumožní nyní běžnou praxi, aby opatrovníkem bylo ustanoveno zařízení, kde opatrovanec pobývá nebo které mu poskytuje služby.

⁴⁶⁸ Pokud bude i nadále existovat institut tzv. veřejného opatrovnictví, měl by být dle zástupců nevládních organizací QUIP, Liga lidských práv, a Kolumbus zaveden úřad veřejného opatrovníka, který by plnil řadu dalších funkcí (vypracování metodiky veřejného opatrovnictví a dohod o podpoře při rozhodování klientů, organizace školení, poradenství, dohled nad výkonem opatrovnictví, urovnávání sporů včetně mediace apod.).

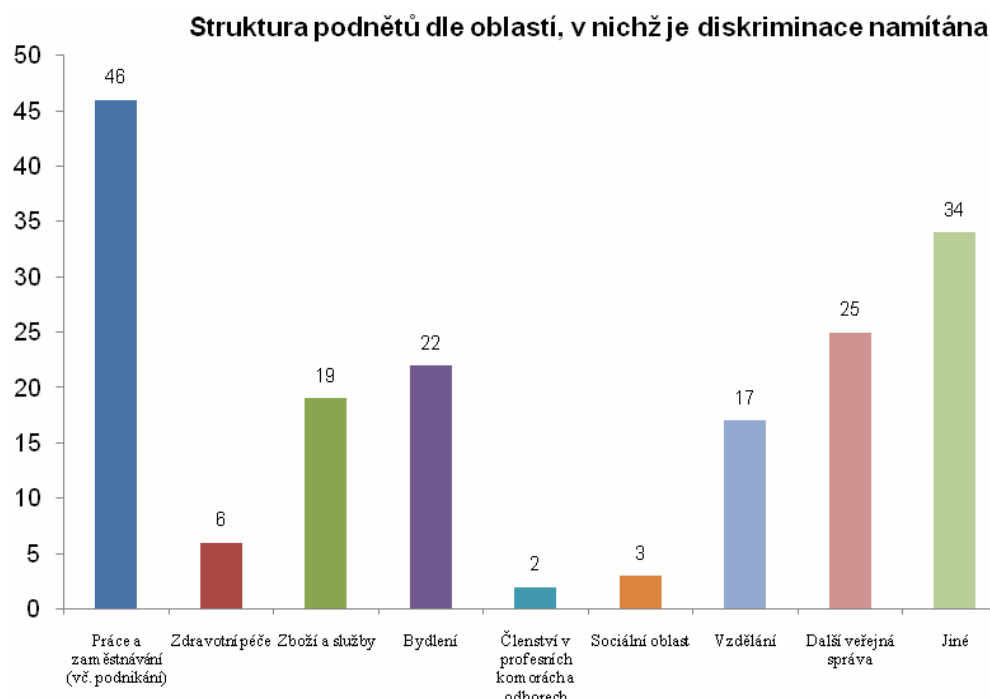
⁴⁶⁹ Podle připomínek zpracovaných k návrhu občanského zákoníku zástupci nevládních organizací hájící zájmy a práva osob s duševním a mentálním postižením (občanské sdružení QUIP – Společnost pro změnu, Liga lidských práv, SPMP a Kolumbus) v lednu 2011.

6. DISKRIMINACE A POSTAVENÍ MENŠIN

6.1. Antidiskriminační zákon v praxi

Obeční právní předpis ochrany před diskriminací – antidiskriminační zákon – svěřil s účinností od 1. prosince 2009 nový druh působnosti veřejnému ochránci práv. Úkolem ochránce je poskytování metodické pomoci obětem diskriminace, která spočívá zejména v právním posouzení stěžovatelem namítaného nerovného zacházení, dále pak provádění výzkumu, zveřejňování zpráv a stanovisek a výměna informací s příslušnými evropskými subjekty. V roce 2010 ochránce obdržel celkem 176 podnětů týkajících se diskriminace, z nichž vyřídil 149. Diskriminace byla zjištěna ve 29 případech. V ostatních případech ochránce stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak dále postupovat v ochraně svých práv.

Graf č. 1 (zdroj: Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010)



Ochránce v roce 2010 vydal 4 doporučení:

- Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu;
- Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci;⁴⁷⁰
- Doporučení pro přístup vodičů a asistenčních psů do veřejných prostor;⁴⁷¹
- Doporučení k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Viz také kapitola 8.3.

⁴⁷¹ Viz také kapitola 4.8.

⁴⁷² Viz také kapitola 4.6.

V prvním z doporučení z března 2010 (k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu) ochránce zveřejnil tzv. desatero rovného zacházení v přístupu k bydlení. Jako hlavní lze vnímat dvě zásady, a to že jakákoliv diskriminace v přístupu k bydlení je zakázána, pokud je bydlení nabízeno veřejnosti⁴⁷³, a dále že obec jako veřejnoprávní korporace nemá zcela srovnatelné postavení s běžným pronajímatelem a požadavek na rovné zacházení je zde tedy silnější. Za problematické ochránce označil kritérium, které zvýhodňuje žadatele o pronájem obecního bytu, kteří mají menší počet dětí – toto kritérium ochránce označil za nepřímo diskriminační z důvodu etnicity (větší počet dětí mají zpravidla Romové).

Ochránce dále v roce 2010 vydával v agendě rovného zacházení právní stanoviska, z nichž devět, svou povahou významnějších, zveřejnil na svých webových stránkách. První z těchto stanovisek, týkající se věcné příslušnosti soudů u žalob na ochranu před diskriminací a některých dalších procesních aspektů antidiskriminačního zákona, bylo popsáno ve Zprávě 2009. Níže uvádíme další tři stanoviska. V prvním byla diskriminace shledána. Další dvě stanoviska blíže vysvětlují rozsah a oblast použití antidiskriminačního zákona.

Ochránce ve stanovisku „přístup sluchově postižených diváků k celoplošnému televiznímu vysílání“ konstatoval, že provozovatel takového vysílání, který naplňuje svou zákonnou povinnost⁴⁷⁴ opatřovat určité procento vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pouze formálně, se dopouští diskriminace v přístupu ke službám z důvodu zdravotního postižení. Zákonná povinnost opatřovat k pořadům titulky byla v případě posuzovaném ochráncem naplňována tak, že titulky byly opatřovány k 15% z celkového počtu pořadů, nikoliv k 15% z celkového časového rozsahu odvysílaných pořadů. Ochránce dovodil, že tímto výkladem nejasného ustanovení zákona by mohlo docházet k situacím, kdy jsou titulky opatřovány pouze pořady s nejkratší stopáží.

Ve stanovisku k případu rasistických urážek sousedů ochránce objasnil, že ochrana podle antidiskriminačního zákona se nevztahuje na situace, v nichž osoba ve svém soukromém životě rozlišuje mezi lidmi na základě jejich rasového nebo etnického původu. Pro použití antidiskriminačního zákona je rozhodující, zda určité jednání spadá pod vymezené právní vztahy (tedy oblast působnosti antidiskriminačního zákona).

V případě „výběru mládeže do sportovního mužstva dle státní příslušnosti“ ochránce konstatoval, že zařazování dětí do občanského sdružení – sportovního svazu – nelze považovat za „přístup ke službám“ a tedy na tuto oblast antidiskriminační zákon nedopadá. Navíc kritérium státní příslušnosti nenajdeme mezi důvody zakázané diskriminace. Otázku rovného zacházení s osobami různé státní příslušnosti řeší pouze právo Evropské unie, avšak pouze v oblastech poskytování zboží a služeb, případně přístupu k zaměstnání a povolání. Odmítnutí zařadit děti cizí státní příslušnosti do sportovního oddílu tedy diskriminační není.

⁴⁷³ K tomuto závěru ostatně dospěla i Pracovní skupina pro sociální otázky při projednávání návrhu tzv. horizontální směrnice, o kterém je pojednáno v Obecné části.

⁴⁷⁴ § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ukládá provozovateli celoplošného vysílání s licenci opatřit alespoň 15% vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro osoby se sluchovým postižením.

6.2 Diskriminace na základě rasy a trestná činnost motivovaná rasovou nenávistí⁴⁷⁵

Co se týče trestné činnosti motivované rasovou nenávistí, ta ve srovnání s rokem 2009 poněkud poklesla (o 4,9%) . Celkově bylo v roce 2010 v ČR zaevidováno 252 trestných činů s extremistickým podtextem, což činí cca 0,08 % z celkového objemu zjištěné kriminality (z celkového počtu 313 387 zjištěných trestných činů) – podíl je stejný jako v minulém roce. Policie ČR za spáchání těchto trestných činů zahájila stíhání 231 osob (v roce 2009 bylo zahájeno stíhání u 186 osob). Počet stíhaných osob vzrostl ve srovnání s předchozím rokem o cca 24,2 %. Vzrostla také objasněnost trestných činů (bylo objasněno 83,2 % trestných činů, v roce 2009 pak „pouze“ 70,2 %). Za trestnou činnost s rasovým podtextem bylo odsouzeno 96 osob. Pravomocně bylo odsouzeno celkem 288 trestných činů.

Počet trestných činů s antisemitským podtextem poklesl v období od 1. ledna do 30. listopadu 2010 o 50 % - bylo zaregistrováno 24 těchto trestných činů oproti 48 spáchaným ve stejném období roce 2009.

V návaznosti na Zprávu 2009, která zmínila žhářský útok na dům obývaný Romy ve Vítkově, je nutno zmínit, že v říjnu 2010 Krajský soud v Ostravě uznal žháře vinnými z trestného činu vraždy ve stadiu pokusu a poškozování cizí věci. David Vaculík, Jaromír Lukeš a Ivo Müller byli nepravomocně odsouzeni na 22 let do vězení se zvýšenou ostrahou, Václav Cojocar u na 20 let vězení se zvýšenou ostrahou.

Co se týče rasové diskriminace při poskytování zboží a služeb, Česká obchodní inspekce šetřila v roce 2010 sedm podání, diskriminace nebyla prokázána ani v jednom případě. Většina případů se týkala osob romského původu - odmítnutí obsloužení v restauraci (3 podání), odmítnutí výkupu šatstva v second-handu, neubytování v ubytovacím zařízení. Dva případy se týkaly osob vietnamské národnosti, kteří tvrdili, že jim nebylo umožněno obsloužení u jiné než určené pokladny (speciální pokladny pro spotřebitele, kteří nakupují velké množství potravin). Ani v tomto případě však nebylo nerovné zacházení prokázáno. Nad rámec přijatých podání provedla Česká obchodní inspekce dvě kontroly se zaměřením na rasovou diskriminaci. V jednom případě konstatovala porušení zákona o ochraně spotřebitele⁴⁷⁶ - jednalo se o odmítnutí kadeřnických služeb osobám jiné než vietnamské národnosti.

6.3. Postavení a práva LGBT menšiny

6.3.1. Právní aspekty

Zpráva 2009 podrobně popsala podnět Výboru pro sexuální menšiny, který byl schválen Radou vlády pro lidská práva („Rada“) v červnu 2009 a ke kterému proběhlo připomínkové řízení na podzim 2009. Tímto podnětem výbor navrhuje, aby byl zrušen § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství,⁴⁷⁷ podle kterého registrovaný partner nesmí osvojit dítě. Podnětem se na svém únorovém zasedání zabývala opět Rada, jejíž někteří členové, včetně zmocněnce vlády pro lidská práva, vyjádřili své obavy stran společenského dopadu, který možná realizace podnětu může mít.

⁴⁷⁵ Podrobné údaje o xenofobní a extremistické trestné činnosti včetně detailů o situaci v krajích a popisů významnějších kauz obsahuje vládní Strategie boje proti extremismu – viz <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-vyrocní-zpravy-o-extremismu-a-strategie-boje-proti-extremismu.aspx>. Ta se také věnuje tématu neonacistických koncertů a aktivitám extremistických skupin hnutí. Text zprávy se proto omezuje pouze na základní informace.

⁴⁷⁶ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷⁷ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, ve znění pozdějších předpisů. § 13 odst. 2 tohoto zákona zní: „Trvající partnerství brání tomu, aby se některý z partnerů stal osvojitelem dítěte.“

Z iniciativy zmocněnce vlády pro lidská práva následně v první polovině roku 2010 proběhla k podnětu celkem tři odborná kolokvia, jejichž cílem bylo se k těmto dopadům vyjádřit. V únoru 2010 proběhlo zasedání Stálého odborného panelu proti rasismu a násilí a k otázkám mezikulturního a mezináboženského dialogu (SOPPRAN), kde přítomní odborníci vesměs podnět podpořili. Začátkem dubna proběhlo kolokvium se zástupci křesťanských církví, jehož účastníci vesměs uznali, že se jedná o nežádoucí diskriminaci. Většina zástupců katolické církve ale podnět odmítla s tím, že vychází z nedostatečně odborně podložených předpokladů a ne zcela spolehlivých výzkumů. Katolíci vyjádřili obavu, že by se mohl zvednout odpor vůči gay a lesbické menšině, včetně tvrdé reakce extrémních politických sil. Zástupci evangelických církví naopak podnět a jeho právní a věcnou oprávněnost podpořili. Jak katolíci, tak evangelíci ale shodně odmítli postavit na roveň registrované partnerství a rodinu. *V opozici vůči tomuto přesvědčení představitelů církví stojí nedávný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Schalk a Kopf proti Rakousku*⁴⁷⁸, kde ESLP vysloveně praví, že *vztah mezi dvěma osobami společně žijícími ve stabilním stejnopohlavním svazku je třeba chápat jakožto „rodinný život“ ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, stejně jako je tomu u obdobných heterosexuálních svazů*. Konečně kolokvium s pediatri, psychiatry a psychology souhlasilo s podnětem z právního hlediska. Tito odborníci zároveň vyslovili většinový názor, že pro zdravý vývoj dítěte je třeba, aby jej vychovávali jak muž, tak žena. Do konce roku 2010 však podnět vládě předložen nebyl.

*Obecným rysem veškerých debat, které na téma zákazu individuálního osvojení pro osoby žijící v registrovaném partnerství proběhly, bylo to, že došlo k rozšíření tohoto specifického tématu na gay a lesbické rodičovství obecně. To lze pouze uvítat, neboť se jedná o dlouhodobě tabuizované téma. O tom, že gay a lesbické funkční rodiny skutečně existují, se tak měla možnost dozvědět prostřednictvím médií*⁴⁷⁹ *i větší část veřejnosti. Podnět vyvolal debatu ohledně institutu individuálního osvojení jako takového, přičemž vyšlo najevo, že tento institut je využíván spíše zřídka a oslovení odborníci byli spíše pro jeho zrušení. Hlavním poznatkem, který z debat vyplynul, je i nadále přetrvávající právní nejistota gay a lesbických rodin, které vychovávají děti. Tato nejistota se týká zejména právního postavení nebiologického rodiče.*

Koncem listopadu 2010 vydala Agentura EU pro základní práva („FRA“) aktualizovanou zprávu s názvem „Homofobie, transfobie a diskriminace na základě sexuální orientace a genderové identity“.⁴⁸⁰ Zpráva je aktualizací právní srovnávací analýzy, kterou FRA publikovala v roce 2008. Hlavním zjištěním zprávy v souvislosti s Českou republikou je používání falometrických testů⁴⁸¹ ke zjištění věrohodnosti žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří tvrdí, že jsou pronásledováni ve státě původu z důvodu své sexuální orientace. Diskuse ohledně užití falometrie byla vyvolána rozhodnutím německého správního soudu⁴⁸², který rozhodl o pozastavení předání íránského žadatele o azyl do České republiky podle nařízení Dublin II,⁴⁸³ a to z důvodu možného užití falometrických testů v České republice. Německý soud přitom konstatoval, že užití falometrie je obtížně slučitelné s existujícími standardy

⁴⁷⁸ Rozsudek ze dne 24.6.2010, věc č. 30141/04.

⁴⁷⁹ Výběrově uvádíme tyto internetové články: <http://hn.ihned.cz/c1-40238090-kocab-chce-registrovanym-povolit-adopci>, http://zpravy.idnes.cz/kocab-dopsal-zakon-ktery-by-umoznil-adopci-deti-registrovanym-parum-1i2-/domaci.asp?c=A100128_101812_domaci_klu, http://zpravy.idnes.cz/gayove-a-lesby-bojuji-za-adopce-deti-petici-zadaji-kocaba-aby-se-jich-zastal-15v-/domaci.asp?c=A100314_194816_domaci_bar.

⁴⁸⁰ Homophobia, transphobia discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity – comparative legal analysis. Viz http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/lgbt-rights/pub-lgbt-2010-update_en.htm.

⁴⁸¹ Jedná se o sexuologické vyšetření, které ověřuje fyzické reakce vyšetřované osoby na pornografický materiál.

⁴⁸² Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein, rozsudek ze dne 7.9.2009

⁴⁸³ Nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Podle tohoto nařízení je za prošetření žádosti v zásadě zodpovědný ten členský stát, prostřednictvím kterého žadatel vstoupil na území EU.

ochrany lidských práv, jako je zákaz mučení a jiného ponižujícího zacházení a právo na soukromý život. Zpráva FRA poukazuje na to, že ani požadavek informovaného souhlasu tuto praxi dostatečně neospravedlňuje. *Je totiž otázkou, zda je souhlas skutečně svobodný, pokud v případě, že souhlas není udělen, může být žádost o udělení azylu zamítnuta.* Ministerstvo vnitra uvádí, že v několika případech, kdy bylo toto vyšetření použito minulosti, bylo pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí. Dnes již tyto metody nepoužívá.

Zpráva 2009 se věnovala současnému právnímu stavu, který neumožňuje, aby gayové se stali dárce krve. Výbor pro sexuální menšiny v roce 2010 formuloval otázky pro dárce krve, které se zaměřují spíše na rizikové chování. Těmito otázkami navrhuje nahradit současný dotazník pro dárce krve, který naopak zdůrazňuje pouze otázku, zda měl zájemce o darování krve sex s mužem. Výbor přijal usnesení, kterým pověřil své členy, aby návrh otázek předali Ministerstvu zdravotnictví a Transfuzologické společnosti a aby s těmito subjekty dále jednali s cílem nastavit podmínky pro dárcovství krve tak, aby nedocházelo k diskriminaci na základě sexuální orientace.

Zpráva 2009 také upozornila na rozdílné postavení azylantů a osob s udělenou doplňkovou ochranou při vstupu do registrovaného partnerství, kdy pouze azylanti mohou požádat o prominutí dokladů, poživatelé doplňkové ochrany ale nikoliv. Ministerstvo vnitra připravilo v roce 2010 rozsáhlou novelu⁴⁸⁴ zákona o pobytu cizinců, kterou tento nedostatek v zákoně o registrovaném partnerství napravilo. *Požádat o prominutí dokladů nutných pro uzavření registrovaného partnerství tedy od 1. ledna 2011 může i osoba požívající doplňkovou ochranu.*

6.3.2. Sociální aspekty

V roce 2010 učinilo před 14 příslušnými matričními úřady souhlasné prohlášení o vstupu do registrovaného partnerství celkem 195 párů (10 registrovaných partnerství bylo uzavřeno občanem České republiky v cizině). Pro srovnání v době od 1. července 2006 (tedy od nabytí účinnosti zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů) do 31. prosince 2006 učinilo prohlášení o vstupu do registrovaného partnerství v České republice celkem 235 párů, v roce 2007 – 252 párů, v roce 2008 – 227 párů a v roce 2009 - 202 párů.

Centrum pro průzkum veřejného mínění uskutečnilo v květnu 2010 již popáté terénní šetření na téma postojů veřejnosti k právům lidí s homosexuální orientací. Šetření je rozděleno na dvě hlavní oblasti, a to na názory občanů na toleranci k homosexualitě a názory na vybraná práva gayů a leseb (registrované partnerství, manželství a adopce dětí). Obecně se postoje veřejnosti ani v jedné z oblastí příliš nezměnily. V české populaci i nadále převládá názor, že otevřená deklarace homosexuality by vedla k těžkostem při soužití tohoto člověka s ostatními lidmi, procento lidí zastávajících tento názor se však mírně snižuje (52% respondentů, srov. 55% v roce 2009, 56% v roce 2008). Častěji jsou o problematickém životě otevřených gayů a leseb přesvědčeni lidé z menších měst a lidé, kteří nikoho odlišně sexuálně orientovaného neznají.

Největší podporu veřejnosti má stabilně právo uzavřít registrované partnerství. Pozvolně roste podpora právu uzavřít sňatek. Nejnižší podporu má i nadále právo adoptovat děti. Obecně lze říci, že zastánci práv gay a lesbické menšiny jsou spíše lidé s vyšším vzděláním, s vyšší životní úrovní, lidé mladší a také ti, kteří osobně někoho z této menšiny znají.

⁴⁸⁴ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

TABULKA č. 5: Vybraná práva gayů a leseb („Homosexuální ženy a muži by měli mít právo...“) - časové srovnání v %

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

	2005 ano/ne	2007 ano/ne	2008 ano/ne	2009 ano/ne	2010 ano/ne
Uzavřít registrované partnerství	62/30	69/24	75/19	73/23	72/23
Uzavřít sňatek	42/58	36/57	38/55	47/46	49/45
Adoptovat děti	28/72	22/67	23/65	27/63	29/60

(zdroj: CVVM, 2010)

V lednu 2010 vydal Úřad vlády z podnětu Výboru pro sexuální menšiny příručku pro učitele základních a středních škol s názvem „Homofobie v žákovských kolektivech“.⁴⁸⁵ Prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy byla příručka distribuována krajským metodikům prevence k jejich využití. K dispozici je také na internetových stránkách Rady vlády pro lidská práva a Výboru pro sexuální menšiny⁴⁸⁶. Publikace je pomůckou pro učitele, kteří pracují se žáky a studenty s odlišnou sexuální orientací, vyrovnává se se stereotypy, jež jsou obvykle sexuálním menšinám přisuzovány. Publikace odbornou a přitom srozumitelnou formou pojednává o příčinách a projevech homofobního obtěžování a šikany. Identifikuje a popisuje typy lidí, kteří se homofobního obtěžování dopouštějí a důvody, které je k tomuto chování vedou. Popisuje skupiny osob (žáků), které jsou homofobní šikanou potenciálně ohroženy a podává návod, co lze proti homofobní šikaně dělat.

Dne 26. června 2010 prošel Brnem pochod za práva LGBT lidí, již třetí v moderní historii (ta se datuje od roku 2008). Centrem města prošlo asi 600 účastníků akce, která si klade za cíl upozornit na hlavní právní a faktické problémy v životě osob s menšinovou sexuální orientací. Na rozdíl od průvodu v roce 2008 se tentokrát přihlížejícím extremistům nepodařilo akci narušit. Poklidný průběh akce umožnil masivní policejní dozor⁴⁸⁷, který dokonce takřka uzavřel centrum města.

Je zřejmé, že dokonalé policejní zajištění akce, způsobivší ve svém důsledku „neprodyšné“ uzavření centra Brna, průběh akce do určité míry ovlivnilo. Ze srpnového zasedání Výboru pro sexuální menšiny, který se tématu gay pride věnoval, vyplynulo, že organizátoři průvodu vnímali policejní zabezpečení průvodu jako excesivní.⁴⁸⁸ Průvod prošel takřka prázdným městem (v místních novinách vyšlo několik dní před konáním průvodu varování stran nebezpečnosti této akce, většina obchodů byla uzavřena), což de facto znamená, že se jeho společenské vyznění vytrácí. Media informující o konání průvodu⁴⁸⁹ se také bohužel soustředila více na policejní zabezpečení akce než na důvody, pro které se každoročně uskutečňuje. Stejně jako u předchozího ročníku Queer parade je tak bohužel nutné konstatovat, že ani tentokrát se organizátorům zcela nepodařilo komunikovat veřejnosti smysl celé akce.

⁴⁸⁵ Smetáčková, Braun: „Homofobie v žákovských kolektivech. Homofobní obtěžování a šikana na základních a středních školách – jak se projevuje a jak se proti ní bránit“. Doplnkový výukový materiál pro základní a střední školy včetně didaktické aplikace tématu. Vydal Úřad vlády ČR v prosinci 2009, ISBN 978-80-7440-016-2.

⁴⁸⁶ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/aktuality/tiskova-konference-ministra-pro-lidska-prava-michaela-kocaba-67199/>

⁴⁸⁷ Podle serveru ceskenoviny.cz nasadila policie do akce 600 lidí, včetně psůvodů, hlídek na koních a dokonce vrtulníky.

⁴⁸⁸ Viz zápis z tohoto zasedání na <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/sexualni-mensiny/pracovni-skupina-pro-otazky-sexualnich-mensin-24225/>

⁴⁸⁹ Viz například: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/brnem-sel-pruvod-homosexualu-protestovali-proti-nemu-extremiste/496511>, http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/policejni-manevry-zabranily-v-brne-stretu-gayu-s-radikaly_173682.html, <http://domaci.ihned.cz/c1-44486960-brnem-sel-pruvod-homosexualu-police-zabranila-stretu-s-odpurci>.

6.4 Postavení a práva seniorů

V informační společnosti, která klade vysoké požadavky na přizpůsobení se rychlému technickému pokroku, může být pro seniory náročné si tyto dovednosti osvojit. Zapojení moderních technologií do života seniorů proto může vést k předcházení projevům diskriminace a k ochraně práv seniorů. Z tohoto důvodu přijala vláda Doporučení Rady vlády pro seniory a stárnutí populace k přijetí opatření v oblasti podpory rozvoje a implementace technologií a služeb asistovaného života pro seniory.⁴⁹⁰ Vláda uložila ministru práce a sociálních věcí, aby připravil návrh koncepce rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory. K plnění tohoto usnesení zřídilo Ministerstvo práce a sociálních věcí užší pracovní skupinu, která má za úkol tuto koncepci navrhnout.

Postoj veřejnosti k seniorům ovlivňuje do značné míry ovlivnit mediální obraz, který je o nich vytvářen. Negativní prezentace seniorů v médiích může ohrozit mezigenerační soudržnost a toleranci. Výbor proti diskriminaci Rady vlády pro lidská práva proto vydal doporučení pro pracovníky v médiích.⁴⁹¹ V doporučení bylo zdůrazněno riziko stereotypizace a generalizace seniorů, nadbytečné uvádění chronologického věku a infantilizace seniorů prostřednictvím jejich nevhodných pojmenování. Rada vlády pro seniory a stárnutí populace zároveň upozornila na vysokou účinnost spolupráce se školami v pozitivním vytváření obrazu o seniorech, kdy se ukazuje, že největší autoritou pro děti je stále učitel.

Na nezastupitelnost seniorů na pracovním trhu upozornil již v roce 2009 výzkum „Bezpečnost a ochrana zdraví při práci a rizikové faktory pracovníků nad 50 let – uplatnění starších osob v pracovním procesu s návrhy na opatření na úrovni odvětví a podniku“. Z výzkumu vyplynulo, že pracující senioři se významně podílejí na pracovním trhu a představují tak nemalý ekonomický přínos. Dle dostupných údajů stát ročně získá za pracující seniory kolem 7 mld. Kč.

Senioři s onemocněním demence patří mezi velmi rizikovou skupinu osob, která může trpět špatným zacházením ze strany pečujících, a to v těch situacích, kdy pečující nezvládají problémové chování člověka s demencí a neumějí se s ním vyrovnat. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby rodinným příslušníkům byla zajištěna včas adekvátní podpora v péči o člověka s demencí. Vzhledem ke skutečnosti, že v ČR zatím nebyla vytvořena systematická pomoc a podpora těchto pečujících rodin, vzala vláda na vědomí doporučení Rady vlády pro seniory a stárnutí populace ve věci zpracování koncepce řešení problematiky Alzheimerovy choroby a obdobných onemocnění v ČR.⁴⁹² Návrh koncepce bude obsahovat analýzu současné situace lidí s demencí, rodinných příslušníků, potřeby a jejich zajištění, včetně dostupnosti a kvality zdravotnických a sociálních služeb pro cílovou skupinu. Součástí koncepce by měla být i opatření směřující k systematické podpoře rodinných pečujících a péče v domácím prostředí, čímž by mimo jiné mělo docházet k prevenci špatného zacházení páchaného na seniorech ze strany rodinných pečujících v domácím prostředí. Důležitou součástí koncepce bude i podpora vzdělávání zdravotnických odborníků poskytujících služby pro osoby trpící onemocněním demence.

⁴⁹⁰ Usnesení vlády č. 536 ze dne 12. července 2010.

⁴⁹¹ Doporučení jsou k dispozici na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/vybory/proti-diskriminaci/memorandum-media-a-seniori-73570/>.

⁴⁹² Usnesení vlády č. 711 ze dne 6. října 2010.

7. PRÁVA DĚTÍ

7.1. Ohrožené děti

I v roce 2010 přetrvával stav, kdy nebyly orgány sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD) podřízeny vertikálně odborně způsobilému orgánu (Ministerstvu práce a sociálních věcí), ale horizontálně vedení místních úřadů (obcí a krajů v samostatné působnosti). *Praxe těchto orgánů v různých regionech se proto často lišila, čímž mohlo docházet k postupům, které nejsou vždy v souladu se zájmy dítěte, a to i proto, že dosud neexistují jasné standardy práce státní sociální péče a prevence syndromu vyhoření.* Ministerstvo práce a sociálních věcí proto připravilo na přelomu let 2010 a 2011 standardy kvality práce s ohroženými dětmi a rodinami, které jsou obsaženy v připravované novele zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Novela, jejímž cílem je zkvalitnění systému péče o ohrožené děti v ČR, upravuje činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí, oblast pověřených osob k výkonu sociálně-právní ochrany dětí (služby) a oblast náhradní rodinné péče s důrazem na úpravu zákonných podmínek pro podání návrhu na nařízení ústavní výchovy nebo svěřením dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, na zamezení umístění dítěte do náhradní péče zařízení pouze z důvodu materiální nedostatečnosti rodiny. Novela má umožnit širší zapojení pomáhajících organizací, do řešení případů ohrožených rodin s dětmi a zakotvit povinnosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí postupovat podle stanoveného individuálního plánu práce za přijetí opatření, která umožní setrvání dítěte v jeho přirozeném prostředí, anebo co nejrychlejší návrat dítěte do rodiny.⁴⁹³ Právě preference rodinného prostředí případně, není-li vhodné vzhledem k nejlepšímu zájmu dítěte prostředí rodinné, preference umístění dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc⁴⁹⁴ před umístěním dítěte do zařízení ústavní péče je systémově prosazována Radou vlády pro lidská práva.

Dlouhodobým problémem nedostatečné poskytování preventivní pomoci rodinám s ohroženými dětmi. „*Nedostatek preventivní činnosti je jednou z hlavních příčin, proč je v českých ústavech takové množství dětí. Důvodem pro nedostatek prevence je dle Ligy lidských práv jak nízký počet sociálních pracovníků, kterým na prevenci nezbyvá čas, tak ale i rozložení finančních zdrojů. V současné době je na institucionální péči vynakládáno 75% všech zdrojů. Pouze 25% zdrojů je určeno na preventivní péči, sanaci rodiny, terénní práci a podporu náhradní rodinné péče. V ostatních evropských zemích jsou však zdroje vynakládány přesně v opačném poměru – 75% zdrojů jde na prevenci a pouze 25% na institucionální péči. Takové rozložení zdrojů by mělo být cílem i pro Českou republiku.*“⁴⁹⁵

Dalším přetrvávajícím problémem je nadužívání institutu předběžného opatření, na jehož základě jsou děti odebírány z rodin a umísťovány do ústavní péče. „*Institut předběžného opatření má sloužit k řešení akutních situací v rodině, nikoliv k řešení dlouhodobě existujících problémů, např. špatné ekonomické a sociální situace rodiny.*“⁴⁹⁶ Významný posun v užívání institutu předběžného opatření znamenal nálezný Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2010, sp.zn.

⁴⁹³ V průběhu zpracování zprávy byla tato novela předmětem meziresortního připomínkového řízení, předkladatel na základě obdržených připomínek a po ústním vypořádání z 31.3.2011 rozhodl, že návrh zákona bude po připomínkovém řízení upraven a znovu poslán do meziresortního připomínkového řízení s tím, že se stane součástí další etapy sociální reformy.

⁴⁹⁴ § 42, odst.1 zákona č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí: *Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc poskytují ochranu a pomoc dítěti, které se ocitlo bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy anebo ocitlo-li se dítě bez péče přiměřené jeho věku, jde-li o dítě tělesně nebo duševně týrané nebo zneužívané anebo o dítě, které se ocitlo v prostředí nebo situaci, kdy jsou závažným způsobem ohrožena jeho základní práva. Ochrana a pomoc takovému dítěti spočívá v uspokojování základních životních potřeb, včetně ubytování, v zajištění zdravotní péče zdravotnickým zařízením a v psychologické a jiné obdobné nutné péči.*

⁴⁹⁵ Podklad LLP pro vypracování Zprávy o stavu lidských práv za rok 2010.

⁴⁹⁶ Podklad LLP pro vypracování Zprávy o stavu lidských práv za rok 2010.

Pl.ÚS 16/09⁴⁹⁷, kterým bylo s účinností od 1. dubna 2011 zrušeno ustanovení § 220 odst. 3 občanského soudního řádu.⁴⁹⁸ Situaci rodin s ohroženými dětmi by významně pomohlo přijetí celostátní koncepce sociálního bydlení. Přestože obce mají podle zákona o obcích povinnost pečovat o uspokojení potřeby bydlení u svých občanů, svůj bytový fond z větší části již rozprodaly a ohroženým rodinám tedy není možné nabízet sociální byty.⁴⁹⁹ *Tyto rodiny jsou tak dlouhodobě nuceny žít v nevyhovujících bytových podmínkách. Pouze nevhodné bytové podmínky však nemohou být důvodem pro odebrání dítěte z rodiny.*

V polovině roku 2010 iniciovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí jednání s příslušnými resorty (Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti) s cílem zajistit, aby jejich aktivity směřovaly k optimalizaci péče o ohrožené děti a vycházely z priorit obsažených v Národním akčním plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009-2011 (dále v tomto textu „Akční plán k transformaci“)⁵⁰⁰. Činnosti směřující na ochranu dětí byly tomto roce zaměřeny zejména na změny v oblasti skladby služeb, financování, řízení a koordinace, legislativy, kontroly a udržování kvality, lidských zdrojů a sběru dat. Celý proces plánování a implementace transformačních opatření by mělo dle Ministerstva práce a sociálních věcí provázet otevřené informování odborné i laické veřejnosti a zapojování samotných dětí. *Optimalizaci péče o ohrožené děti je potřeba však spojit i s odstraněním dosud přetrvávajícího resortního přístupu, tedy stavu, kdy jednotlivá ministerstva usilují o dílčí cíle v rámci svých kompetencí avšak bez potřebného propojení a často i duplicitně. Tento stav je dlouhodobě předmětem kritik nevládních organizací i Výboru pro práva dítěte OSN. Aliance nestátních neziskových organizací přitom „považuje za potřebné zřídit meziresortní nebo nadresortní orgán personálně i kompetenčně vybavený pro koordinaci všech příslušných institucí realizujících Úmluvu o právech dítěte (tedy nejenom pro oblast ohrožených dětí), a to s aktivním zapojením občanské společnosti, zejména s participačními strukturami dětí a mládeže.“*⁵⁰¹

Ministerstvo práce a sociálních věcí realizovalo v roce 2010 Analýzu systému práce s ohroženými dětmi a rodinami, má tak nyní k dispozici komplexní a validní informace, na jejichž základě bude možné optimalizovat reformní kroky a zároveň navázalo úzkou spoluprací s krajskými úřady. V rámci mezirezortní koordinační skupiny k transformaci systému péče o ohrožené děti bylo dohodnuto, že připravované transformační kroky a přenastavování činností jednotlivých subjektů v terénu na základě výstupů podrobných krajských analýz, v souladu s cíly Národního akčního plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009- 2011 je nezbytné ověřit v rámci pilotních projektů. Pilotní kraje⁵⁰² v měsíci srpnu-září 2010 realizovaly v praxi poznatky z výše zmiňované analýzy. Výstupy z těchto pilotních projektů budou využívány pro návrh legislativních opatření.

V roce 2010 pokračoval projekt Ministerstva vnitra Systém včasné intervence zaměřený na rizikové a ohrožené děti.⁵⁰³ Koncem roku 2010 došlo ke shodě na tom, že projekt Systému

⁴⁹⁷ Ústavní nález vyhlášený pod č. 48/2010 Sb.

⁴⁹⁸ Viz také kapitola II.2.1.

⁴⁹⁹ Viz také: Ing. Mgr. Martin Lux, Ph.D., Mgr. Martina Mikeszová, Ing. Petr Sunega: „Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR“, Sociologický ústav Akademie věd.

⁵⁰⁰ Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009-2011 byl schválen usnesením č. 883 ze dne 13. 7. 2009.

⁵⁰¹ Alternativní zpráva Aliance nestátních neziskových organizací o plnění Úmluvy o právech dítěte v České republice v letech 200-2010, listopad 2010, str. 6.

⁵⁰² V průběhu roku 2010 se k pilotním aktivitám přihlásil kraj Karlovarský, Olomoucký, Pardubický a Zlínský.

⁵⁰³ Systém včasné intervence začal být budován v roce 1999, nejdříve jako projekt úzce lokální a posléze, po té co proběhla reforma veřejné správy, jako projekt aplikovatelný v obcích s rozšířenou působností s potenciálem

včasné intervence by mělo vést Ministerstvo práce a sociálních věcí. Práce na jeho finalizaci a vyhodnocení dvouletého pilotního ověřování bude probíhat v krajích, kde se budou zavádět i standardy kvality práce s ohroženými dětmi a rodinami. Tento nově meziresortně provázaný, včasný a standardizovaný systém multidisciplinární spolupráce a vzájemného informování by měl vést ke zlepšení situace ohrožených dětí v ČR. Součástí projektu by měla být činnost „Týmů pro děti a mládež“ na úrovních obec-kraj a „Národních týmů pro děti a mládež“ na úrovni centrální. Činnost OSPOD by do budoucna měla být směrem k Systému včasné intervence ošetřena standardy kvality práce – předpoklad od dubna roku 2012. Tento systém předpokládá v budoucnu vznik informační centrály Systému včasné intervence, čímž má dojít k propojení orgánů sociálně právní ochrany v rámci celé republiky a má vzniknout registr ohrožených dětí⁵⁰⁴, na který budou napojeny resorty vnitra, práce a sociálních věcí, zdravotnictví a školství a Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí, přičemž každý ze subjektů bude ze systému čerpat jen ty informace, na které bude mít ze zákona právo. Plné spuštění Systému včasné intervence v tomto rozsahu se předpokládá v letech 2013 -2022.

Zvlášť ohroženou skupinou dětí jsou děti na útěku z ústavních zařízení nebo z rodin, či děti pohřešované v důsledku jiných skutečností (například stále častější únosy dětí). K dohledání těchto dětí slouží Národní koordinační mechanismus pátrání po pohřešovaných dětech. V květnu 2010 byla ministrem vnitra podepsána memoranda o spolupráci s partnerskými médii k zahájení projektu Národního koordinačního mechanismu pro pohřešované děti. V současné době je do projektu zapojeno celkem 10 médií (televize, rádia, internetové deníky). Memorandem se média zavazují v co nejkratší možné době od obdržení upozornění o vyhlášeném pátrání zveřejnit informace o pohřešovaném dítěti v ohrožení života včetně výzvy ke spolupráci veřejnosti. Podmínky pro přenos informací od Policie ČR k médiím vytváří nově upravená aplikace „pátrání po osobách“ na webových stránkách Policie ČR (www.pomoztemenajit.cz). Od spuštění projektu byl mechanismus ze strany policie aktivován již ve 28 případech.

7.2. Služby péče o děti, přístup k předškolnímu vzdělání

V roce 2010 byl vypracován návrh zákona o službách péče o děti,⁵⁰⁵ který obsahuje opatření k rozvoji alternativ služeb péče o děti ve vztahu k mateřským školám a jeslím, tedy ta opatření, která by měla řešit začlenění rodičů s malými dětmi na trh práce. Účelem navrhovaných opatření je (při velmi výrazně omezené nabídce služeb péče o děti zejména do tří, čtyř let věku) rozšířit spektrum poskytovatelů služeb péče o děti a umožnit tak rodičům efektivně sladit profesní, rodinný a osobní život. Jedná se o institut vzájemné rodičovské výpomoci – tzv. „sousedského placeného hlídání“, jde prakticky o vytvoření nového typu služby péče o děti poskytované rodičem, který zároveň osobně, celodenně a řádně pečuje o vlastní dítě do 7 let věku. Návrh také počítá s podporou služeb péče o děti v oblasti živnostenského podnikání a s vytvořením nového typu služby nepřítelostné a nekrátkodobé péče o děti do sedmi let věku poskytované na komerčním i nekomerčním základě. Na základě tohoto návrhu by mělo rovněž dojít k zavedení daňové uznatelnosti nákladů zaměstnavatele v souvislosti s poskytováním služeb péče o děti svých zaměstnanců, nová úprava přináší také změnu podmínek nároku na pobírání rodičovského příspěvku úměrně k rozsahu doby pobytu dítěte v

stát se projektem celonárodním. V roce 2010 došlo k rozšíření projektu do dalších 8 měst České republiky. Celkem je projekt realizován ve 36 městech ČR, včetně Ostravy, Olomouce, Hradce Králové a větší části Brna.

⁵⁰⁴ Na absenci podobného mechanismu upozorňuje dlouhodobě například nevládní organizace Fond ohrožených dětí – viz. Zpráva o stavu lidských práv za rok 2009.

⁵⁰⁵ Návrh zákona byl v době zpracování zprávy předmětem meziresortního připomínkového řízení, nabytí účinnosti se předpokládá k 1. červenci 2012, návrh vychází z východisek návrhu zákona o podpoře rodin s dětmi, projednávaného v roce 2009 (viz. Zpráva za rok 2009).

zařízení péče o děti. Na druhé straně tato navrhovaná úprava obsahuje i zrušení bezplatnosti posledního roku předškolního vzdělávání.

Podle některých odborníků lze uvažovat o tom, „do jaké míry lze do ústavněprávní sféry⁵⁰⁶ vtáhnout pochybení státu týkající se hromadného rušení mateřských škol v minulosti a nynější snahu státu řešit nedostatek mateřských škol např. návodem na dohodu mezi rodiči nahradit mateřskou školkou domácím hlídáním dětí z několika rodin vybranými rodiči. V současnosti existuje akutní nedostatek míst v mateřských školkách a děti jsou přijímány na základě diskrece ředitelů a ředitelů školek.“⁵⁰⁷ Stav dostupnosti předškolního vzdělávání, zejména pokud jde o mladší děti (ve věku 3 let i mladší) byl v roce 2010 (a dosud je) nevyhovující, kapacita předškolních zařízení ve většině měst není dostatečná vzhledem k vysokému počtu dětí tzv. „silných ročníků“ (narozených v letech 2006 – 2009). Předškolní zařízení tento problém řeší stanovením kritérií přijímacího řízení, přičemž jsou tato kritéria často diskriminační, například v souvislosti s věkem dítěte nebo posuzováním, zda jde o dítě zaměstnaného rodiče či nikoliv. Veřejný ochránce práv v souvislosti s častými podněty rodičů, jejichž dítě nebylo přijato k předškolnímu vzdělávání, zveřejnil podrobné doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání. Tento dokument veřejného ochránce práv je adresován primárně ředitelům/ředitelkám mateřských škol, zřizovatelům školských zařízení, ale i dalším pedagogickým pracovníkům a obsahuje tzv. „Desatero rovného zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání“ a rovněž i vzorová kritéria pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání.⁵⁰⁸

7.3. Spory mezi rodiči a dětmi a ústavní výchova

Dlouhodobým problémem jsou případy exekucí na dětech, kdy není brán zřetel na nejlepší zájem dítěte ve smyslu článku 3 Úmluvy o právech dítěte. Děti jsou často zejména ve sporech mezi rozvedenými rodiči násilným výkonem rozhodnutí umístovány buď do tzv. neutrálního – nejčastěji ústavního – prostředí, příp. ke styku nebo při změně výchovy výkonem rozhodnutí předány druhému rodiči, byť kontakt s tímto rodičem odmítají. *Výkony rozhodnutí jsou pro děti často velmi traumatizujícím zážitkem, který je může negativně ovlivňovat po celý život.* Způsob umístování dětí mimo rodinné prostředí považuje za problematické i Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva, který se snaží nalézt postupy, které by zajistily dodržování práv dítěte v situacích, kdy je dítě odebíráno z rodiny. Umístění dítěte mimo rodinu by dle Výboru mělo být využíváno jako krajní řešení v případě bezprostředního ohrožení dítěte⁵⁰⁹ a v souladu s článkem 19 Úmluvy o právech dítěte.

Výbor v této souvislosti vypracoval soubor návrhů legislativních opatření ke zlepšení procesního postavení dítěte. Podstatou těchto návrhů je přijetí právní úpravy, podle níž by dítě v řízení o nařízení nebo prodloužení ústavní výchovy měl zastupovat kolizní opatrovník z řad advokátů.⁵¹⁰ Většina dalších navrhovaných změn směřuje k novelizaci zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu a je motivována potřebou zajistit ochranu dítěte před systémovým násilím a implementovat do našeho právního řádu v dostatečné míře Úmluvu o právech dítěte a Evropskou úmluvu o výkonu práv dětí. Porušování těchto mezinárodních smluv lze

⁵⁰⁶ Článek 32, odst. 5 zákona č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod „Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.“

⁵⁰⁷ JUDr. et Bc. Richard Pokorný, JUDr. Zuzana Horská, Ph.D.: podklad Zápaadočeské univerzity v Plzni pro vypracování Zprávy.

⁵⁰⁸ Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání, Sp. zn.: 166/2010/DIS/JŠK, dostupné na webu Kanceláře veřejného ochránce práv: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení-skolky-orig.pdf.

⁵⁰⁹ Usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 691 k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva ve věci rozvodového uspořádání péče o děti v souladu s Úmluvou o právech dítěte.

⁵¹⁰ V tomto smyslu by měl být novelizován zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

spatřovat v legislativní úpravě, umožňující až na řadu měsíců odebírat děti z rodin bez řádného ověření skutečných potřeb dítěte a rodiny, opodstatněnosti návrhu včetně existence důvodů k tak významnému zásahu do práv dítěte i všech dalších dotčených osob, jakým je jeho odebrání z přirozeného prostředí a umístění do ústavního zařízení jakéhokoli typu, a bez vyslechnutí dítěte.⁵¹¹

Kromě jiných systémových nedostatků státní rodinné politiky je také často odbornou veřejností poukazováno na neexistenci specializovaného zdravotnického zařízení pro výkon ochranného léčení dětí. „V rámci psychiatrických léčeben jsou sice zřízena oddělení pro děti, jejich hospitalizace má však zcela odlišné důvody. Mohlo by se proto stát, že na jednom oddělení budou umístěny děti, kterým bylo uloženo ochranné léčení např. pro závažný čin jinak trestný, a současně zde budou děti, které se např. pokusily o sebevraždu, nebo děti, které jsou zde umístěny jako do „neutrálního“ prostředí z důvodu neshod rodičů ohledně výkonu rodičovské zodpovědnosti/péče, resp. z důvodu problematického styku s rodičem, s nímž dítě nežije ve společné domácnosti.“⁵¹²

Pokud jde o umístění dítěte do „neutrálního prostředí“ veřejný ochránce práv se v roce 2010 zabýval také případy, kdy došlo k pochybení OSPOD v tom, že nebyly využity možnosti vedoucí k nápravě situace v zájmu dítěte: „Pokud dojde k umístění dítěte do tzv. „neutrálního prostředí“ z důvodu psychického poškození dítěte díky konfliktním vztahům mezi rodiči, manipulaci dítěte proti jednomu nebo oběma rodičům, popř. jiným rodinným příslušníkům či blízkým osobám, je třeba takové opatření předem časově vymezit na co nejkratší dobu. Tak budou nejvíce šetřena práva dítěte, zejména jeho právo žít ve svém prostředí, chodit do stejné školy a stýkat se kromě svých blízkých se spolužáky a kamarády, věnovat se svým zájmům atd. Jestliže hrozí umístění dítěte do „neutrálního prostředí“, jímž má být psychiatrická léčebna, a jedná se o zdravé dítě, u něhož není indikována léčba z důvodu psychiatrické diagnózy, orgán sociálně-právní ochrany dětí, coby kolizní opatrovník dítěte, by v zájmu dítěte měl s takovým opatřením vyjádřit nesouhlasné stanovisko.“⁵¹³

Podle Ligy lidských práv soudy v řízeních o nařízení ústavní péče nerespektují procesní práva dětí, zejména právo vyjádřit se k projednávané věci⁵¹⁴ - jen velmi výjimečně přistupují k výsledku dětí, o kterých je vedeno jednání, ačkoliv jejich věková i rozumová úroveň již umožňuje, aby byly schopny pochopit obsah jednání a vyjádřit tak svůj názor. „Zároveň nemožnost využití mimořádných opravných prostředků ve věcech péče soudu o nezletilé zkracuje procesní práva nejen dětí, ale i jejich rodičů a znesnadňuje jim možnost bránit se nesprávnému soudnímu rozhodnutí.“⁵¹⁵ Liga lidských práv vidí další z příčin nedodržování procesních práv dětí v absenci závazných lhůt pro soudy, stanovujících dokdy mají rozhodnout o konečném umístění či neumístění dítěte do ústavní péče, podle Ligy by bylo vhodné zavést závazné lhůty pro rozhodnutí soudu ve věci samé. Závazné lhůty pak chybějí i pro zpracování znaleckých posudků zpravidla na výchovnou způsobilost rodiče a soudní jednání se tak protahují kvůli jejich vypracování a projednání soudem až o několik měsíců. „...proto se nezřídka stává, že děti do rozhodnutí soudu stráví v ústavu, kam byly zařazeny na základě předběžného opatření, i několik měsíců, než soud s konečnou platností rozhodne.“

⁵¹¹ Tato opatření jsou v době zpracování předmětem konzultací s Ministerstvem spravedlnosti, a to v rámci přípravy novelizace občanského soudního řádu a zákona o rodině.

⁵¹² JUDr. et Bc. Richard Pokorný, JUDr. Zuzana Horská, Ph.D.: podklad Západočeské univerzity v Plzni pro vypracování Zprávy.

⁵¹³ Např. podnět sp. zn.: 321/2010/VOP/KP, Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010.

⁵¹⁴ § 31 odst. 3 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

⁵¹⁵ Přetrvávající úprava § 237 odst. 2 písm. b). zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád : „dovolání není přípustné ve věcech upravených zákonem o rodině, ledaže jde o rozsudek o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti nebo pozastavení jejího výkonu, o určení (popření) rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení“

Nedostatky v nepřiměřené délce soudního řízení byly shledány také v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva *Thomas Lawrence Macready proti České republice*,⁵¹⁶ kterým bylo konstatováno porušení práva stěžovatele na respektování rodinného života.⁵¹⁷

7.4. Násilí na dětech

Koncem roku 2010 byl zahájen proces vyhodnocování plnění Národního akčního plánu realizace Národní strategie prevence násilí na dětech v České republice na období let 2009 a 2010.⁵¹⁸ Jedním ze závěrů tohoto vyhodnocení⁵¹⁹ je konstatování, že oblast aktivit potírání násilí na dětech by měla být v následujících letech koordinována tak, aby nedocházelo k duplicitním aktivitám, resp., aby nebyly stejné aktivity duplicitně vykazovány v rámci několika strategií a akčních plánů. Zmocněnkyně pro lidská práva bude nadále přispívat k naplňování cílů Strategie konkrétními aktivitami a návrhy, které budou zacíleny do těch úseků, které v současné době nejsou systematicky pokryty aktivitami některého z resortů v rámci stávajících koncepcí⁵²⁰ k naplňování ochrany práv dítěte a kde současně existuje naléhavý problém. Jedním z těchto problémů by mohlo být i vytvoření metodického pokynu k výuce sexuální výchovy na školách. *Absence výuky sexuální výchovy má ve svém důsledku dopady na chování dětí, a to jak v rovině mezi spolužáky, tak i v rovině tvorby jejich postojů vůči dospělým.* Metodický pokyn Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy týkající se sexuální výchovy byl sice v roce 2010 zveřejněn na webu ministerstva, avšak následně byl stažen na základě reakcí odborné veřejnosti a veřejných diskusí pro jeho nevhodný obsah.

V listopadu 2010 zahájila Rada Evropy celoevropskou kampaň „STOP sexuálnímu vykořisťování dětí“, zmocněnkyně vlády pro lidská práva připravuje v návaznosti na tuto aktivitu Rady Evropy národní verzi kampaně, která bude zaměřena jak na širokou veřejnost, tak na odborníky pracující s dětmi a v neposlední řadě na rodiče. Cílem kampaně je zviditelnění problému sexuálního vykořisťování dětí a jeho účinné potírání.

Ministerstvo vnitra v roce 2010 pokračovalo v realizaci Strategie prevence kriminality na léta 2008 až 2011.⁵²¹ Cílovými skupinami, jimž byla věnována zvýšená pozornost, jsou mj. děti a mladiství ohrožení sociálně patologickým jevy a s kriminální zkušeností. Podle oficiální statistiky Policie ČR se v roce 2010 stalo obětí kriminality 4 359 dětí ve věku 1 – 17 let.

⁵¹⁶ Rozsudek ESLP ze dne 22. dubna 2010 ve věcech č. 4824/06 a 15512/08.

⁵¹⁷ Soud v této věci poukázal též na článek 11 Haagské úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, jenž požaduje „urychlený“ postup v řízení o navrácení dítěte s tím, že nečinnost delší šesti týdnů může vést k žádosti o sdělení důvodů. Vzhledem k tomu, že délka řízení o navrácení stěžovatelova syna do USA trvalo před soudy prvního a druhého stupně přesáhla dvacet měsíců, soud konstatoval, že po uplynutí takové doby již znovunastolení *statu quo ante* prakticky nebylo myslitelné.

⁵¹⁸ Národní akční plán realizace Národní strategie prevence násilí na dětech v České republice na období let 2009 a 2010 byl schválen usnesením vlády ze dne 20. července 2009 č. 936.

⁵¹⁹ Materiál obsahující toto vyhodnocení je v době zpracování Zprávy předmětem připomínkového řízení.

⁵²⁰ Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011, schválen usnesením vlády ze dne 13. července 2009 č. 883 a na něj navazující dokumenty;

Národní akční plán prevence dětských úrazů na léta 2007 až 2017, schválen usnesením vlády ze dne 22. srpna 2007 č. 926; Strategie prevence kriminality na léta 2008 až 2011, schválena usnesením vlády ze dne 15. října 2007 č. 1150 a na ní navazující dokumenty; Národní akční plán prevence domácího násilí na léta 2011-2014, v době zpracování byl tento materiál předmětem meziresortního připomínkového řízení; Koncepce státní politiky pro oblast dětí a mládeže na období 2007-2013, schválena usnesením vlády ze dne 4. června 2007 č. 611; Národní koncepce podpory rodin s dětmi, schválena usnesením vlády ze dne 19. listopadu 2008 č. 1451; Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011, schválena usnesením vlády ze dne 9. února 2011 č. 99; Akční plán realizace Národní strategie protidrogové politiky na období let 2010 až 2012, schválen usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 47; Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století, schválen usnesením vlády č. 1046 ze dne 30. října 2002.

⁵²¹ Schválena usnesením vlády ze dne 15. října 2007 č. 1150.

V porovnání s rokem 2009 se tento počet snížil o 424 dětí. Nejčastěji se děti staly oběťmi krádeží – v 1 348 případech, pohlavního zneužívání – v 723 případech, loupeží – v 506 případech, úmyslného ublížení na zdraví – ve 463 případech a ohrožování výchovy mládeže – ve 347 případech. Největším problémem v případech týrání dětí zůstává přesvědčení rodičů, že jejich dítě je jejich majetkem. Děti, které se narodily do citově prázdného prostředí, jsou často vystavovány fyzickým trestům, jejich vývoj je disharmonický a velmi záleží na tom, v jakém věku jejich týrání začalo. K týrání dětí dochází často již od útlého dětství, většinou se jedná o děti nechtěné. I když byly zřízeny babyboxy a nadále jsou zřizovány další, každý rok jsou řešeny případy novorozenců odložených mimo tyto boxy a vystavených smrti, či zavražděných hned po porodu. Ve většině případů se jednalo o utajovaná těhotenství. Pomoci by dle Ministerstva vnitra mohla kampaň preventivního charakteru, vedená tak, aby tyto ženy věděly, že odložením dítěte do babyboxu se nedopouští trestného činu a nechtěné těhotenství je již dnes nevyčleňuje ze společnosti. Klíčovou roli při odhalování případů týrání dětí a následné pomoci mají OSPOD, jejich činnost však někdy vykazuje takové nedostatky, kterou mohou mít pro konkrétní dítě fatální důsledky.⁵²²

Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva v souvislosti s potřebou včasné detekce případů špatného zacházení s dětmi pokazuje na absenci celoplošného monitoringu a přesných statistik jak o případech obchodování s dětmi, tak o případech pohlavního zneužívání a jiných forem sexuálního zneužívání dětí. Výše uvedené statistiky dokumentují počet spáchaných trestných činů, ne vždy se však podaří tuto trestnou činnost prokázat, navíc vyšetřování a trestné stíhání může přesáhnout do období dalšího roku. Absenci přesných dat jsou míněna i chybějící data o vztahu pachatele k oběti (případný příbuzenský vztah) a další údaje o pachatelích a prostředí páchání této trestné činnosti, jejichž častý výskyt by pomohl při tvorbě preventivních opatření.⁵²³

V roce 2010 byl předmětem meziresortního připomínkového řízení Podnět Rady vlády pro lidská práva k nezákonným adopcím.⁵²⁴ V době po jeho schválení Radou vlády pro lidská práva však došlo k legislativním změnám zejména v oblasti trestního práva⁵²⁵, čímž prakticky došlo k naplnění základních cílů stanovených podnětem. Platný trestný zákon, na rozdíl od předchozí úpravy, velmi přehledně upravuje všechny formy závažných zásahů do práv dítěte, zvyšuje standard trestněprávní ochrany dětí před týráním, zneužíváním, zanedbáváním a obchodováním s dětmi. Případy tzv. nezákonných adopcí lze (podle povahy věci) podřadit pod jednání trestné v souvislosti s únosem dítěte,⁵²⁶ jeho svěřením do moci jiného⁵²⁷ a obchodováním s dětmi.⁵²⁸ U druhé domněnky otcovství, která je v podnětu kritizována jako podklad pro častá fiktivní otcovství, došlo k jejímu přepracování co do jejího popírání v rámci probíhající rekodifikace občanského zákoníku,⁵²⁹ který nově upravuje domněnky určování

⁵²² Například případ týraného chlapce v Jihomoravském kraji (případ byl medializován v roce 2011: http://brno.idnes.cz/na-urednici-ktera-mela-na-starosti-tyraneho-chlapce-z-brna-prislo-trestni-oznameni-g28-/brno-zpravy.asp?c=A110207_162351_brno-zpravy_bor).

⁵²³ O celoevropský monitoring těchto dat usiluje i Rada Evropy, v roce 2010 byly osloveny členské státy v rámci dotazníkového šetření k poskytnutí dat o sexuálním vykořisťování dětí.

⁵²⁴ Za nezákonné adopce podnět považuje v zásadě dvě situace. První z nich je převzetí role zprostředkovatele osvojení jiným subjektem, než který je k tomu oprávněn ze zákona (to je již dnes trestné podle trestního zákona), druhým případem tzv. nezákonné adopce je zneužívání tzv. druhé domněnky otcovství (§ 52 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině). Viz také Zpráva 2009, kapitola II.7.4.

⁵²⁵ Zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, účinný od 1.1.2010.

⁵²⁶ § 200 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵²⁷ § 169 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵²⁸ § 168, odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵²⁹ Návrh nového občanského zákoníku byl v lednu 2011 předložen ministrem spravedlnosti do připomínkového řízení, v dubnu 2011 bylo ukončeno vypořádání připomínek a v době zpracování Zprávy byl návrh v rámci legislativního procesu předložen Legislativní radě vlády k jeho projednání.

otcovství také v návaznosti na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 15/09.⁵³⁰ Samotná definice „nezákonných adopcí“, pokud by měla pokrývat všechny formy špatného zacházení s dětmi, je příliš široká, aby mohla být součástí trestněprávního kodexu, primárním faktem však zůstává, že současná trestněprávní úprava přitom postihuje všechny závažné formy porušování práv dětí.

⁵³⁰ Ústavní nálezy byly publikovány pod č. 244/2010 Sb., Ústavní soud v něm vyslovil názor, že otec má mít možnost popírat své otcovství, když zjistí okolnosti, které by jej mohly zpochybňovat, a má mít možnost uplatnit své právo na popření otcovství před soudem v návaznosti na toto zjištění.

8. CIZINCI

8.1. Základní trendy vývoje migrace v roce 2010

Ke dni 31. prosince 2010 bylo v České republice evidováno 425 301 cizinců s povoleným pobytem, z toho bylo 189 962 cizinců v rámci trvalého pobytu a 235 339 cizinců v kategorii dlouhodobého pobytu.⁵³¹ Největší skupiny cizinců s povoleným pobytem na území České republiky představují státní příslušníci Ukrajiny, Slovenska, Vietnamu, Ruska a Polska,⁵³² dále byli nejčteněji zastoupeni občané Moldavska, USA, Mongolska a Číny. Občané EU a EHS tvořili necelou jednu třetinu z celkového počtu cizinců s povoleným pobytem.⁵³³ Počet občanů s trvalým pobytem z tzv. třetích zemí činil 132 153 a s dlouhodobým pobytem 157 050 osob.

Ve srovnání s rokem 2009 došlo ke snížení počtu cizinců pobývajících na území České republiky s povoleným pobytem,⁵³⁴ snížil se i počet cizinců zjištěných při nelegální migraci.⁵³⁵ Nejpočetnější skupinou cizinců zjištěných při nelegální migraci na území ČR byli státní příslušníci Ukrajiny,⁵³⁶ s velkým odstupem následovali státní příslušníci Vietnamu, Ruska, Mongolska a Slovenska. Největší početní pokles byl zaznamenán u státních příslušníků Ukrajiny. Stát věnoval zvýšenou pozornost kontrolám pobytových oprávnění u cizinců pobývajících na území České republiky, za což byl, jako za nesystémové řešení, opakovaně ze strany nestátních neziskových organizací kritizován.⁵³⁷

V roce 2010 byla přijata rozsáhlá novela zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu⁵³⁸ s opatřeními účinnými od roku 2011. Mezi nejvýznamnější změny patří předání pravomoci rozhodovat o pobytovém oprávnění cizinců ze Služby cizinecké policie na Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, mimo jiné došlo k zavedení tzv. modrých karet jako nového institutu k pobývání na území za účelem výkonu zaměstnání pro určitou skupinu pracovníků ze třetích zemí. Cílem novely bylo především implementovat právo Evropské unie⁵³⁹ do právních předpisů České republiky, dále pak splnit úkoly vyplývající z usnesení

⁵³¹ Pro účely statistiky se za dlouhodobý pobyt považuje:

- a) pobyt na vízum k pobytu nad 90 dnů,
- b) pobyt na povolení k dlouhodobému pobytu
- c) pobyt na povolení k přechodnému pobytu občana Evropské unie a rodinného příslušníka za předpokladu, že o vydání takového povolení požádá.

⁵³² Uvedené státní příslušnosti ke konci roku 2010 tvořily cca 72 % z celkového počtu cizinců s povoleným pobytem v České republice.

⁵³³ Občané EU s povolením k pobytu: 57 809 osob s trvalým pobytem a 78 289 s dlouhodobým pobytem.

⁵³⁴ Pokles o 8 004 osob se týkal především cizinců z tzv. třetích zemí, počty občanů EU zůstaly na stabilní úrovni. Největší pokles byl zaznamenán u státních příslušníků Ukrajiny, Moldavska a Vietnamu. U občanů EU se pak jednalo o největší pokles u občanů Slovenska, Polska a Rakouska.

⁵³⁵ Podle statistik Ministerstva vnitra klesl tento počet ve srovnání s předchozím rokem o 1469 osob, tj. o 33%.

⁵³⁶ Jednalo se o 971 osob, tj. 32,5 % z celkového počtu osob zjištěných při nelegální migraci, přičemž ve srovnání s rokem 2009 klesl tento počet o 551 osob.

⁵³⁷ Viz např. otevřený dopis Organizace pro pomoc uprchlíkům ministrovi vnitra, dostupný z: <http://www.mezikulturnidialog.cz/akce/otevreny-dopis-organizace-pro-pomoc-uprchlikum-opu-ministrovi-vnitra-proti-raziim-na-cizince.html?year=2011&month=2&allInMonth=1>.

⁵³⁸ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

⁵³⁹ Jde o transpozici tří směrnic Evropské unie, konkrétně: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice), směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, která stanoví zvláštní podmínky pro vstup a pobyt cizinců, kteří žádají o pobyt na území Evropské unie za účelem výkonu vysoce kvalifikovaného zaměstnání na dobu delší než tři měsíce (tzv. „modré karty“) a směrnice

vlády⁵⁴⁰ k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. V návaznosti na posledně zmíněné byly mimo jiné upraveny přísněji podmínky pro vydání dlouhodobých víz za účelem podnikání, aby nedocházelo ke zneužívání tohoto druhu víz k faktickému výkonu závislé práce. Změny se týkají také posuzování statusu cizinců, kteří jsou společníky obchodních společností anebo členy družstev nebo kteří jsou členy statutárního orgánu obchodní společnosti anebo družstva. Nová úprava přináší také rekonstrukci skutkových podstat správních deliktů, a to tak, aby právní úprava správního trestání lépe vyhovovala potřebám aplikační praxe a byla přehlednější. *Zmocněnec vlády pro lidská práva i ministr pro lidská práva v procesu projednávání novely uplatnili řadu připomínek⁵⁴¹ směřujících ke stanovení jasných pravidel správního řízení vedeného s cizinci, zlepšení jejich procesního postavení (s ohledem ke stanoveným lhůtám pro uplatnění procesních práv) a zejména prosazování lidských práv cizinců ve smyslu mezinárodního práva a práva ES. Byly zohledněny především připomínky směřující k důslednému dodržování práv nezletilých cizinců především ve smyslu Úmluvy o právech dítěte a Ženevské konvence o právním postavení uprchlíků.*

K této rozsáhlé novele Ministerstvo vnitra vydalo informační publikace pro cizince a nevládní organizace, aby se změnami byli seznámeni samotní cizinci, a to ještě před nabytím účinnosti zákona. K zajištění informovanosti cizinců přispívají velkou mírou také centra pro integraci občanů třetích zemí (Integrační centra).⁵⁴²

8.2. Přístup cizinců z tzv. třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti

V roce 2010 byly přijaty dvě zásadní novely zákona o zaměstnanosti,⁵⁴³ které ovlivnily i vývoj zahraniční pracovní migrace v České republice.⁵⁴⁴ Tyto novely přinesly na úseku zahraniční zaměstnanosti především zřízení centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty⁵⁴⁵ a povinnost pro zaměstnavatele projednat s úřadem práce záměr zaměstnávat cizince. Pro agentury práce bylo zavedeno povinné pojištění pro případ úpadku agentury nebo uživatele, zpřísnění podmínek změny odpovědného zástupce a přibyly nové případy, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí⁵⁴⁶ odejme povolení ke zprostředkování zaměstnání. Rozšířeny byly také pravomoci celních úřadů v oblasti

Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. sankční směrnice).

⁵⁴⁰ usnesení vlády ze dne 9. února 2009 č. 171

⁵⁴¹ připomínky zmocněnce pro lidská práva a ministra pro lidská práva byly uplatněny v těsné spolupráci s Výborem pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva.

⁵⁴² Centra jsou zčásti financovaná z prostředků Evropského integračního fondu. V současnosti tato působí na území ČR v deseti krajích (Jihočeském, Jihomoravském, Karlovarském, Libereckém, Moravskoslezském, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském, Ústeckém a Zlínském), postupně budou zřízena ve všech krajích ČR. Cílem Center je zajistit v provázanosti s kraji poradenství pro cizince, kurzy a další preventivní činnost, permanentní monitoring situace a podporu rozvoje občanské společnosti; dále vybudovat regionální poradní platformu pro integraci cizinců.

⁵⁴³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁴ Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV a zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁴⁵ Což je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci – viz §42a až §46f, zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁶ Od 1. dubna 2011 povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává a odnímá Generální ředitelství Úřadu práce ČR.

zahraniční zaměstnanosti - celníci mohou od 1. ledna 2011 kontrolovat i dodržování oznamovacích povinností zaměstnavatelů vůči úřadům práce.⁵⁴⁷

Situace migrantů se v souvislosti s ekonomickou krizí i nadále zhoršovala, v reakci na to vznikla iniciativa za práva migrantů,⁵⁴⁸ jež opakovaně upozorňovala na bezútešnou situaci cizinců, kteří se stávají častou obětí pracovního vykořisťování.⁵⁴⁹ Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, jehož úkolem je zajištění koordinace a spolupráce ve jmenované oblasti na centrální úrovni, uspořádalo v červnu 2010 pracovní setkání se zástupci nevládních neziskových organizací - signatářů, prohlášení z roku 2009 „Vykořisťování cizinců stát neklade překážky“.⁵⁵⁰ Část požadovaných legislativních úprav ministerstvo již v té době připravovalo (např. rozšíření škály případů, kdy bude odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání, zákaz agenturního zaměstnávání cizinců, povinná písemná forma všech typů pracovněprávního vztahu), některé návrhy nicméně podle ministerstva není možné realizovat například s ohledem na to, že spadají do oblasti soukromého práva, měly by diskriminační povahu nebo přesahují zákonem vymezenou věcnou příslušnost státních orgánů (např. návrh na omezení možnosti cizinců být zastupován na základě plné moci při jednání na úřadech pouze stanoveným okruhem zástupců nebo návrh na posuzování úřady práce, zda došlo k ukončení pracovněprávního vztahu v souladu se zákoníkem práce).

Vláda koncem roku 2010 vypracovala opatření k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizací návratů.⁵⁵¹ Jeho obsahem je návrh nového systému ekonomické migrace do České republiky, návrh systému návratů cizinců a vyhodnocení dosavadního uplatňování institutů správního a trestního práva souvisejících s pracovním vykořisťováním cizinců. Vláda předpokládá využití tohoto koncepčního materiálu při přípravě nové právní úpravy podmínek vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Návrh systému ekonomické migrace se vztahuje na občany třetích zemí, kteří budou na území České republiky pobývat z důvodu výkonu ekonomických aktivit, cílem vlády je přitom zvýšení odpovědnosti dotčených subjektů. Dokument obsahuje vyhodnocení dosavadního uplatňování institutů správního a trestního práva, souvisejících s pracovním vykořisťováním cizinců, a navazující opatření směřující k posílení kontrolních a sankčních mechanismů. Návrh systému návratů cizinců definuje základní principy a východiska pro oblast realizace návratů, a to jak návratů dobrovolných, tak nucených. Obsahuje postup pro zkvalitnění a zefektivnění stávajících opatření realizovaných v oblasti návratů.

Ani v roce 2010 nebyl ve větší míře využit koncept tzv. zelených karet.⁵⁵² Po zhodnocení situace na trhu práce v důsledku hospodářské krize a s ohledem na klesající počty zájemců o program a zejména v souladu s trendem snižování výdajů ze státního rozpočtu vláda

⁵⁴⁷ §§ 87 - 88 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁸ Viz <http://zapravamigrantu.cz>.

⁵⁴⁹ Pracovním vykořisťováním je míněna trestná činnost páchaná vůči zahraničním pracovníkům, která přímo souvisí s výkonem jejich zaměstnání. O pracovní vykořisťování se jedná například tehdy, jestliže zaměstnavatel nebo zprostředkovatel naláká pracovníka falešným slibem dobře placené práce, následně jej podvede a pracovník tuto práci vykonává nedobrovolně a za podmínek, s nimiž nesouhlasí, jestliže pracovník nemůže z práce svobodně odejít, jestliže je mu vyhrožováno násilím nebo jinou újmu, pokud projeví svůj nesouhlas, jestliže mu zaměstnavatel nebo zprostředkovatel odebral osobní doklady apod. Pracovní vykořisťování může být současně doprovázeno i nelegálním zaměstnáváním a závažným porušováním pracovněprávních předpisů ze strany zaměstnavatelů nebo zprostředkovatelů.

⁵⁵⁰ Text prohlášení je dostupný např. na: <http://migration4media.net/2009/09/30/vykoristovani-cizincu-stat-neklade-prekazky-prohlasi-neziskovych-organizaci-zabyvajicich-se-cizinci/>. Viz také Zpráva za rok 2009, kapitola Cizinci.

⁵⁵¹ Schváleno usnesením vlády č. 48 ze dne 19. ledna 2011.

⁵⁵² Statistiky za rok 2009 nejsou v době zpracovávání této zprávy dostupné.

rozhodla⁵⁵³ o ukončení projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, který byl realizován Ministerstvem práce a sociálních věcí od července 2003, dalším důvodem bylo i zavedení tzv. modrých karet⁵⁵⁴, jejichž cílem je rovněž pobídka zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí⁵⁵⁵. Zvýhodnění kvalifikovaných pracovních migrantů spočívající v možnosti požádat o trvalý pobyt v ČR ve zkrácené lhůtě, které bylo poskytováno účastníkům zmíněného projektu, zůstane v české migrační politice zachováno v jiné podobě v rámci Nového systému ekonomické migrace.

V průběhu roku 2010 byl zaznamenán častější výskyt porušování pracovněprávních předpisů ve vztahu k občanům Evropské unie s podezřením na pracovní vykořisťování.⁵⁵⁶ Vyvrcholením těchto problémů byl případ vykořisťování skupiny rumunských občanů v Plzni. Zde došlo z důvodu špatných pracovních i ubytovacích podmínek ke konfliktu mezi skupinou zahraničních pracovníků a jejich zprostředkovateli, následně byla tato skupina na náklady Ministerstva vnitra po poskytnutí nezbytné pomoci dopravena zpět do vlasti.⁵⁵⁷

V oblasti obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování a nucené práce byl registrován nárůst případů páchaní tohoto trestného činu. Častým rysem je, že oběťmi se stávají osoby, které již v minulosti pracovaly na území České republiky a kvůli ekonomické krizi přišly o práci. Snahou udržet se i přes nepříznivou situaci na trhu je činí snadným cílem pachatelů této trestné činnosti. V roce 2010 se orgány činné v trestním řízení zabývaly šetřením případem pracovního vykořisťování velké skupiny cizinců, tento případ byl medializován pod názvem „stromkaři“. Jde o rozsáhlou trestnou činnost související s pracovním vykořisťováním cizinců, kteří byli zaměstnáni na manuální práci v lese. Pracovní agentura organizovala v roce 2010 náборы mezi vietnamskou komunitou přímo v tržnici SAPA – středisku vietnamské komunity v Praze Libuši. Oslovení cizinci se shodují, že jim byla nabízena práce v lese za cca 10 až 15 tisíc Kč měsíčně. Následně došlo k podpisu údajné pracovní smlouvy, která se později ukázala být smlouvou o vzdělání (cizincům byly všechny dokumenty předkládány k podpisu pouze v češtině, s tím, že tito jejich obsahu nerozuměli). Na základě podepsané smlouvy nevznikal cizincům nárok na finanční odměnu, naopak, pracovníci měli hradit za toto „školení“ 500 – 1500 Kč. V období od března do června 2010 byli pracovníci rozváženi po různých místech po ČR na práci v lese a lesních školkách, kde pracovali 10 až 12 hodin denně. Cizinci se shodují, že žádný z nich nedostal zapláceno, někteří několikrát dostali 1000 Kč na týden jako kapesné a stravné. Zástupci poškozených se domnívají, že náборы pokračovaly delší dobu, a to nejenom mezi vietnamskou komunitou. Tímto případem se zabývala i Meziresortní koordinační skupina na Ministerstvu vnitra k problematice obchodování s lidmi.

⁵⁵³ Usnesením ze dne 7. prosince 2010 č. 880, ke Zprávě o realizaci projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků v roce 2010 a k návrhu na jeho ukončení.

⁵⁵⁴ Směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, která stanoví zvláštní podmínky pro vstup a pobyt cizinců, kteří žádají o pobyt na území Evropské unie za účelem výkonu vysoce kvalifikovaného zaměstnání na dobu delší než tři měsíce (tzv. „modré karty“).

⁵⁵⁵ Od počátku projektu do konce roku 2010 do projektu vstoupilo 1 964 kvalifikovaných pracovníků spolu s přibližně 1 800 rodinnými příslušníky. Trvalý pobyt v ČR z tohoto počtu získalo ke konci 3. čtvrtletí 2010 celkem 995 účastníků projektu a jejich rodinných příslušníků.

⁵⁵⁶ Zdrojovými zeměmi jsou především Rumunsko a Bulharsko, dlouhodobě rizikovou skupinou jsou i občané pocházející z Mongolska, Vietnamu i Slovenska.

⁵⁵⁷ Vláda svým usnesením č. 915 ze dne 14. prosince 2010 schválila hrazení těchto nákladů z prostředků Ministerstva vnitra vyčleněných pro rok 2010 na realizaci Koncepce integrace cizinců, které se jinak používají pouze na pomoc občanům z tzv. třetích zemí.

8.3. Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě

Významnou změnou, ke které došlo v roce 2010, byla úprava institutu cestovního zdravotního pojištění cizinců při pobytu na území České republiky delším než 90 dnů.⁵⁵⁸ Původní vládní návrh⁵⁵⁹ byl při projednávání v Poslanecké sněmovně značně změněn. Výsledkem tohoto procesu je zpřísnění opatření ohledně zákonné podmínky sjednaného pojištění cizinců.

Konkrétně v případě, že cizinec žádá o pobyt delší než 90 dnů na území ČR ze zahraničí, musí předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které má pokrýt náklady spojené s nutnou a neodkladnou zdravotní péčí, výše zákonem požadovaného limitu pojistného plnění se od 1. 1. 2011 zvyšuje z 30 000 na 60 000 €. Současně s dokladem o cestovním zdravotním pojištění je cizinec povinen předložit i úředně ověřený překlad pojistné smlouvy a všeobecných pojistných podmínek do českého jazyka. Na požádání je cizinec rovněž povinen předložit doklad o úhradě pojistného, a to na celou dobu požadovaného pobytu na území ČR. *Skutečnost, že cizinec musí uhradit předem pojistné za celou dobu jeho budoucího pobytu, považují nevládní organizace zabývající se právy cizinců⁵⁶⁰ a nepochybně i samotní cizinci jako velmi tíživou. Jako další nedostatek současné právní úpravy je vnímána skutečnost, že dosud nedošlo k začlenění dlouhodobě pobývajících ekonomicky aktivních cizinců a jejich rodinných příslušníků do systému veřejného zdravotního pojištění⁵⁶¹ a nutnost sjednat komerční zdravotní pojištění je ze strany zákonodárce ústupkem ve prospěch ekonomických zájmů zdravotních pojišťoven.*

Kancelář veřejného ochránce práv v této souvislosti vydala dne 21. července 2010 tiskovou zprávu Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci,⁵⁶² kdy doporučuje „rozšířit osobní působnosti systému veřejného zdravotního pojištění o nezletilé děti a manžele/manželky cizinců, pobývajících na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů/povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Zároveň by měli mít po určité době pobytu přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění i cizinci, kteří mají příjmy z výdělečné činnosti na území ČR ve smyslu zákona o daních z příjmů.“

Se současným stavem právní úpravy zdravotního pojištění cizinců není rovněž spokojen Výbor pro práva cizinců, který dlouhodobě usiluje o začlenění některých kategorií cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění a o zajištění přístupu cizinců ke zdravotní péči. Rada vlády pro lidská práva i Kancelář veřejného ochránce práv společně prosadili tento cíl do znění aktuální Koncepce integrace cizinců pro rok 2011, kde je v této souvislosti stanoven úkol ministru zdravotnictví, aby v novele zákona o veřejném zdravotním pojištění zajistil nezaopatřeným dětem cizinců mladším 18ti let, na které se nevztahuje „koordináční“ nařízení a které pobývají na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, jejich přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění, a to od okamžiku jejich narození, a dále aby rozšířil

⁵⁵⁸ Změna byla provedena zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁵⁹ Původní vládní návrh předpokládal, že cizinci budou mít povinnost sjednat cestovní zdravotní pojištění pouze v rozsahu nutné a neodkladné zdravotní péče.

⁵⁶⁰ viz například Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský: „Komerční zdravotní pojištění cizinců v ČR“, projekt www.migraceonline.cz. (http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/HnilicovaDobiasovaCizinsky_KomercniZdravotniPojisteni.pdf).

⁵⁶¹ Nárok na veřejné zdravotní pojištění cizinci ze třetí země vzniká získáním trvalého pobytu nebo v případě, že je v zaměstnaneckém poměru u domácí organizace. Ostatní cizinci jsou odkázáni na komerční pojištění.

⁵⁶² Plný text je ke stažení na stránkách: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/nerovne-postaveni-cizincu-nemusi-byt-diskriminaci-presto-vyzaduje-reseni/>.

osobní působnost tohoto zákona o cizinci, na které se nevztahuje „koordinační“ nařízení“⁵⁶³ a kteří mají příjmy z výdělečné činnosti na území ČR ve smyslu zákona o daních z příjmů, a to po třech měsících od započetí pobírání příjmů z výdělečné činnosti na území České republiky.

8.4. Správní vyhoštění a problémy s ním spojené

Otázka přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců,⁵⁶⁴ je výkladově složitým právním problémem, jehož výklad by bylo vhodné sjednotit pomocí dvou objektivizujících hledisek: objektivní přenositelnosti soukromých a rodinných vazeb cizince do jeho země původu a okolnosti, zda docházelo k realizaci rodinného a soukromého života na území ČR předtím, než cizinec naplnil některou ze skutkových podstat odůvodňujících udělení správního vyhoštění. Objektivní přenositelnost soukromých vazeb cizince by se posuzovala na základě věku, zdravotního stavu příbuzných a jiných dotčených osob a zejména dle míry jejich integrace do české společnosti. U rodinných příslušníků občanů EU by měla být bez dalšího splněna. Druhé kritérium vychází ze závěrů Evropského soudu pro lidská práva,⁵⁶⁵ dle kterého cizincům, kteří realizují svůj soukromý a rodinný život na území státu až poté, co na území pobývali nelegálně, nelze a priori bez dalšího udělit pobytový status za účelem sloučení rodiny.⁵⁶⁶

V rámci práva na soukromý a rodinný život by podle návrhu Sdružení občanů zabývajících se emigranty mělo dojít k podrobnější úpravě poučovací povinnosti správního orgánu při vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění směrem ke zjištění okolností vylučujících možnost udělení správního vyhoštění pro nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince realizovaného na území ČR. V praxi dochází k nedostatečnému poučení ze strany správních orgánů, cizinci pak nemají možnost pochopit obsah dotčeného ustanovení.

8.5. Projekty dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí

V oblasti dobrovolných návratů Ministerstvo vnitra dlouhodobě spolupracuje s Mezinárodní organizací pro migraci (dále jen IOM), která na základě smluvního ujednání zajišťuje nejen samotnou realizaci dobrovolného návratu, ale také veškeré související poradenství a asistenci, které jsou pro úspěšné uskutečnění návratu nezbytné. V průběhu roku 2010 uskutečnili pracovníci IOM celkem 724 konzultací cizinců v rámci poradenského programu.⁵⁶⁷ Celkem bylo za rok 2010 poskytnuto v souvislosti s dobrovolným návratem poradenství 410 cizincům, z toho se 304 cizinců na základě poskytnutého poradenství rozhodlo pro dobrovolný návrat do země původu, který se podařilo realizovat u 221 cizinců. Dobrovolný návrat v průběhu roku 2010 odmítlo celkem 83 cizinců. Cizinci, kterým byla uložena povinnost opustit území ČR, a přesto odmítli z ČR vycestovat, patřili v naprosté většině do skupiny cizinců, kterým bylo návratové poradenství poskytováno v zařízeních pro zajištění cizinců. Největší zastoupení v této skupině cizinců měli občané Mongolska (21) a Moldavska (11). V průběhu roku 2010 bylo prostřednictvím kanceláře IOM uskutečněno 173 návratů cizinců s platným správním vyhoštěním ve spolupráci s Ředitelstvím služby cizinecké policie

⁵⁶³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁵⁶⁴ Což odpovídá čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁵⁶⁵ Vyjádřeného v rozhodnutí ve věci Chandra a ostatní v. Nizozemí ze dne 13. 5. 2003.

⁵⁶⁶ Nicméně takto požímané interpretaci ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nasvědčuje při nutnosti eurokonformního výkladu i skutečnost, že tzv. „návratová směrnice“ (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES) důsledně rozlišuje mezi rozhodnutím o návratu cizince a rozhodnutím o zákazu pobytu, jinými slovy, nespojuje rozhodnutí o zákazu pobytu s každým deliktním jednáním cizince.

⁵⁶⁷ Z hlediska zájmu o poradenství byli v roce 2010 na prvním místě občané Mongolska (107 cizinců a 181 konzultací), dále občané Moldavska (33 cizinců a 57 konzultací), Vietnamu (32 cizinců a 44 konzultací), Ukrajiny (30 občanů a 49 konzultací) a Kirgyzstánu (22 cizinců a 55 konzultací). Ne všichni cizinci, kteří byli příjemci návratového poradenství se nakonec rozhodli k návratu do země původu.

(78%), 31 návratů ve spolupráci s Ministerstvem vnitra (14%), 7 návratů podle speciálních programů (3%) a 10 cizinců s podporou kanceláře IOM vycestovalo na vlastní náklady (5%). Největší zájem o návrat do země původu měli v roce 2010 občané Mongolska (86), Vietnamu (31), Ukrajiny (26) a Moldavska⁵⁶⁸ (22). Z hlediska realizovaných dobrovolných návratů byl největší počet cizinců navrácen do Mongolska (81), Moldavska (15), na Ukrajinu (14), do Běloruska (11), Kosova (10), Ruské federace (10) a Turecka (10).

Dle nevládní organizace Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) přistupuje stát k návratové politice ve vztahu k neregulérním migrantům příliš striktně. Jako vhodnější se jeví zvýšit atraktivnost pro vstup do programu návratů s ohledem na účel, který je sledován. Ideální by byl přístup umožňující vycestování neregulérně pobývajících cizinců bez dalšího uložení sankce v podobě zákazu vstupu, který cizince odradí od vstupu do programu. Cílová skupina neoprávněně pobývajících bez rozhodnutí o návratu je přitom definována jako jedna z cílových skupin Evropského návratového fondu (státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup a pobyt v členském státě), proto by bylo žádoucí se zamyslet nad vhodným způsobem jejich motivace pro vstup do programu návratů. Zatím neexistuje vhodná alternativa, jak by mohl cizinec pobývající na území ČR neregulérně území opustit, aniž by čelil sankcím za snahu vycestovat dobrovolně. Přitom programy dobrovolných návratů stanovují často velice striktní programové podmínky, které jsou schopni naplnit jenom omezené počty cizinců, kteří by i měli zájem jej využít.⁵⁶⁹ Na zvážení je tedy možnost přehodnotit aplikovaný koncept vyhošťování. SOZE navrhuje namísto sankce za nelegální pobyt upřednostnit vycestování cizince. Rovněž je na zvážení učinit trvalým koncept uplatněný při realizaci pilotního projektu Ministerstva vnitra, jímž byla poměrně snížena sankce zákazu vstupu dle délky nelegálního pobytu a ochoty uhradit si náklady návratu. Byla by tak posílena motivace nelegálně pobývajících cizinců k návratu.

8.6. Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2010

V roce 2010 pokračoval trend snižujícího se počtu žádostí o mezinárodní ochranu. Celkem bylo evidováno 833 žádostí o udělení mezinárodní ochrany, což znamená přibližně třetinový pokles oproti předchozímu roku. Stejně jako v minulém roce, kdy se i nadále projevovaly dopady opatření zavedeného implementací tzv. procedurální směrnice EU do zákona o azylu,⁵⁷⁰ byl i v roce 2010 charakteristický vysoký počet žádostí podávaných opakovaně.⁵⁷¹

V roce 2010 byla v celkem 229 případech Ministerstvem vnitra ČR přiznána mezinárodní ochrana ve formě azylu či doplňkové ochrany. Formou azylu byla mezinárodní ochrana v roce 2010 udělena celkem ve 125 případech. Nejvíce, stejně jako v minulých dvou letech, byl azyl udělen občanům Myanmaru ve 43 případech.⁵⁷² Dále byl azyl udělen celkem 18 občanům Ruska⁵⁷³ a 11 občanům Ukrajiny⁵⁷⁴. Dále se jednalo o 7 občanů Kyrgyzstánu a 6 občanů Sýrie. Dále bylo po 5 azylech uděleno občanům Kubu a Arménie, další státní příslušnosti

⁵⁶⁸ Zájem občanů Moldavska byl podpořen speciálním reintegračním programem, který byl realizován v první ½ roku 2010.

⁵⁶⁹ Návrh nestátních neziskových organizací na poskytování základních asistenčních služeb pro všechny nelegálně pobýující cizince zvažující dobrovolný návrat se SOZE neúspěšně snažilo prosadit při projednávání poslední novely zákona o pobytu cizinců

⁵⁷⁰ Jedná se o Směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, na jejímž základě není již uplatňována dříve povinná lhůta dvou let pro opakované podání žádosti o mezinárodní ochranu. Cizinci tak mohou podávat nové žádosti ihned poté, co vstoupí v platnost rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany u předchozí žádosti.

⁵⁷¹ V roce 2010 bylo evidováno celkem 45,7 % žádostí opakovaně. Cizinců, kteří v tomto roce podali svoji žádost poprvé tak bylo pouze 452.

⁵⁷² Ve srovnání s předchozím rokem se počty udělených azylů této státní příslušnosti dokonce zdvojnásobily.

⁵⁷³ Většinou byl azyl udělen z důvodů vymezených Ženevskou konvencí dle § 12 azylového zákona.

⁵⁷⁴ Většinou byl udělen azyl z humanitárních důvodů dle § 14 azylového zákona.

nepřesahovaly počet 4 osob. Doplnková ochrana byla udělena ve 104 případech. Nejčastěji byla doplňková ochrana udělena občanům Uzbekistánu (18), Ruska (17), Iráku (14) a Kuby (11).

V oblasti poskytování mezinárodní ochrany věnoval Výbor pro práva cizinců značnou pozornost ochraně práv uprchlíků, a to v souvislosti s nežádoucím zveřejňováním osobních údajů a citlivých dat v rozsudcích soudů ve věcech mezinárodní ochrany. Výbor pro práva cizinců poukázal na to, že některé z těchto výše zmíněných citlivých údajů jsou často obsaženy ve zkrácených písemných vyhotoveních rozsudků bez odůvodnění vyvěšovaných podle § 49 odst. 11 zákona č. 150/2002 Sb. na úřední desce soudu (někdy i internetové), a mohou de iure i de facto být zdrojem informací pro případné následné pronásledování neúspěšného žadatele o azyl v budoucnosti.⁵⁷⁵ Výbor se shodl na tom, že takové zveřejnění údajů znamená pro žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany velké riziko a je také v rozporu s tzv. „procedurální směrnici“.⁵⁷⁶ V této souvislosti UNHCR zpracovala v březnu 2010 komparativní analýzu a doporučení k aplikaci procedurální směrnice členskými státy Evropské unie. UNHCR v ní upozorňuje, že diplomatické a konzulární služby zemí původu uprchlíků sledují informace o svých občanech a považuje za dobrou praxi některých členských států nikdy nezveřejňovat jméno a další osobní údaje žadatelů a ochraňovat utajení i pro další pátrání. V souladu se stanoviskem UNHCR zmocněnec pro lidská práva oslovil ministra spravedlnosti s apelem na učinění opatření k nápravě této situace.

Rada vlády ČR pro lidská práva přijala v roce 2010 z iniciativy zmocněnce pro lidská práva Podnět k poskytování mezinárodní ochrany osobám čečenského původu a k otázkám návratové politiky do Ruské federace. Podstatou tohoto materiálu je apel na vládu, aby při zacházení s těmito uprchlíky zvýšeně dbala na dodržování jejich práv daných mezinárodními úmluvami. Rada navrhuje, aby ministr vnitra zajistil, aby žadatelé o mezinárodní ochranu čečenského původu, jejichž žádost byla odmítnuta, byli navraceni do Ruské federace striktně na základě dobrovolnosti. Východiskem pro tento návrh opatření jsou zdokumentované osobní příběhy osob čečenské národnosti žádajících o mezinárodní ochranu a informace o bezpečnostní situaci v oblasti Čečenska o hrubém porušování lidských práv v této oblasti obsažené v oficiálních dokumentech, dokládající bezpečnostní situaci a v Čečensku. Materiál byl předmětem připomínkového řízení v červnu 2010 a následně po jeho přepracování opětovně v prosinci 2010, vzhledem k přetrvávajícím rozporům ohledně navrženého opatření však dosud nebyl předložen vládě k projednání.

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) dlouhodobě upozorňuje na přetrvávající problémy ohledně zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi. *Umísťování nezletilých cizinců do zařízení pro zajištění cizinců, kde mohou tito strávit až 90 dnů, a až tříměsíční zajištění nezletilého bez doprovodu v zařízení pro zajištění cizinců, kde je omezena jeho svoboda a značně limitován všestranný rozvoj jeho osobnosti, nelze považovat za rozhodnutí, které by sledovalo nejlepší zájem dítěte (rozpor s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte). Rovněž tak zbavení svobody (zajištění) nezletilého cizince za přestupek rozhodně nelze považovat za krajní opatření ve smyslu čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech*

⁵⁷⁵ Otázka zveřejňování těchto údajů vztahujících se k osobám uprchlíků a zachováváním důvěrnosti informací o azylových řízeních je upravena mimo jiné i ve směrnici Rady 2004/83/ES o minimálních standardech pro uznávání a statusu příslušníků třetích států nebo bezdomovců jako uprchlíků nebo osob, které jinak potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice), a to v čl. 36, který ukládá členským státům povinnost zajistit, aby úřady a organizace, resp. jejich zaměstnanci, provádějící kvalifikační směrnici, měli potřebné vzdělání a byli vázáni zásadou důvěrnosti tak, jak je definována ve vnitrostátních právních předpisech, a to ve vztahu ke všem informacím, s nimiž přijdou při své práci do kontaktu.

⁵⁷⁶ Směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

dítěte, dle něhož „zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu.“ Praktickým problémem v roce 2010 bylo i pozdní ustanovování opatrovníků pro nezletilé bez doprovodu v řízení o zajištění (až po několika týdnech či měsících od jeho zajištění). Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění (15 dnů) i pro podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění (30 dnů) v těchto případech žadateli již uplynula a funkce opatrovníka tak zcela postrádala smysl a byla jen formální. Ve věcech zajišťování rodin s nezletilými dětmi by Česká republika neměla vůbec přistupovat k zajištění ale využít jiné prostředky.

Dle OPU se žadatelé o mezinárodní ochranu žijící v pobytových a přijímacích střediscích Ministerstva vnitra potýkají s často neřešitelným problémem, jímž jsou platby regulačních poplatků ve zdravotnických zařízeních. Za žadatele o mezinárodní ochranu je plátcem zdravotního pojištění stát.⁵⁷⁷ V přijímacích střediscích dostávají žadatelé o udělení mezinárodní ochrany kapesné ve výši 30 Kč/den na dospělé osobu a 15 Kč/den na dítě. Strava je jim poskytována v jídelnách zdarma. Z kapesného si však musí hradit i regulační poplatky a doplatky na cenu léků. Pokud jsou žadatelé hospitalizováni, není jim kapesné poskytováno vůbec,⁵⁷⁸ přesto jsou povinni hradit regulační poplatek za pobyt v nemocnici. Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, kteří žijí v jednom ze dvou pobytových středisek, pobírají finanční příspěvek na stravu.⁵⁷⁹ Pokud v pobytovém středisku nejsou přítomni, např. kvůli hospitalizaci v nemocnici, není jim finanční příspěvek poskytnut. Výše finančního příspěvku nepřesáhne měsíčně životní minimum (pro samotnou osobu max. 3126 Kč/měsíc).⁵⁸⁰ Na rozdíl od českých občanů nacházejících se v obdobné příjmové situaci se na tyto žadatele nevztahuje možnost osvobození od plateb regulačních poplatků.⁵⁸¹ OPU proto navrhuje upravit v zákoně o veřejném zdravotním pojištění výjimku z povinnosti platit tyto regulační poplatky žadateli o udělení mezinárodní ochrany, kteří pobývají v přijímacím a pobytovém středisku Ministerstva vnitra.

⁵⁷⁷ § 7 odst.1 zákona č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění.

⁵⁷⁸ §42a odst.1 zákona o azylu č. 325/1999 Sb. „Kapesné se poskytuje pouze za dobu přítomnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v azylovém zařízení“.

⁵⁷⁹ §42 odst.4 zákona o azylu č. 325/1999 Sb.

⁵⁸⁰ Z příspěvku si žadatel hradí vše, kromě základních hygienických potřeb.

⁵⁸¹ §16a odst.2 písm. d), zákona č. 48/1997 Sb o veřejném zdravotním pojištění.

III. ZPRÁVA O POKROKU

Tato část je obsahovým shrnutím nejdůležitějších aspektů vývoje lidských práv popsanych ve Zvláštní části Zprávy.

Občanská a politická práva (kapitola 1)

Výrazným tématem roku 2010 v bylo **právo na soukromí na pracovišti** a v zaměstnání. Ústavní soud konstatoval, že soukromý život může do určité míry probíhat i v prostorách, kde se uskutečňuje pracovní či podnikatelská činnost. „Domovní“ prohlídka těchto prostor tedy může probíhat pouze se souhlasem soudu. Ochrana soukromí zaměstnanců na pracovišti je sice stanovena přímo v zákoníku práce, porušení práva na soukromí ale není možno sankcionovat. Z tohoto důvodu schválila vláda v roce 2010 podnět Rady vlády ČR pro lidská práva, který požaduje důkladné vyhodnocení současného právního a faktického stavu.

V oblasti **používání kamerových a jiných sledovacích systémů** dospěl Úřad pro ochranu osobních údajů ve spolupráci se zmocněncem vlády pro lidská práva k závěru, že platný zákon o ochraně osobních údajů umožňuje v dostatečné míře zasahovat proti nezákonným provozům těchto systémů. Jasná pravidla používání je nicméně třeba nastavit u kamerových systémů používaných Policií ČR a obecní policií.

„**Náhubkový zákon**“, který kritizovala loňská Zpráva, zůstal v roce 2010 i nadále v platnosti. Pokusy o jeho novelizaci nebyly před volbami do Poslanecké sněmovny dotaženy do konce. Další z řady návrhů na změnu zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou vzešlou z voleb 2010 i Senátem.⁵⁸²

Ústavní soud významně zasáhl do **poskytování informací** o rozhodovací činnosti soudů, když dovedl, že je třeba poskytovat informace i o rozsudcích nepravomocných. V dalším průlomovém nálezu Ústavní soud uznal právo veřejnosti na informace o politických postojích soudců. V reakci na jeho nález byl zveřejněn internetový seznam soudců a státních zástupců, kteří byli před listopadem 1989 členy KSČ.

Pokud jde o **právo sdružovací**, nejvýraznějším událostí roku 2010 byl zákaz Dělnické strany Ústavním soudem, vzhledem k tomu, že tato strana vyvolávala národnostní a rasovou nesnášenlivost.

Právo na soudní a jinou právní ochranu (kapitola 2)

Dlouhodobým problémem českého soudnictví jsou **délky trvání odškodňovacích řízení**. Ač v roce 2010 došlo k jejich zkrácení, i nadále činí průměrná délka soudního řízení 717 dní. K urychlení toho, aby se žadatel skutečně odškodnění dostalo, nepřispívá v podstatě dvojitý projednání nároku – nejprve na jednotlivých úřadech, následně pak u soudu. Proto by bylo vhodné provést důkladnou analýzu předběžného projednání nároku příslušnými úřady.

V poslední době je stále výraznějším problémem je využívání **rozhodčích doložek** ve spotřebitelských smlouvách, které vede k rozhodování sporů z těchto smluv rozhodci namísto soudu. Děje se tak za využití nezkušenosti a neznalosti spotřebitelů. Volnější zásady pro rozhodčí řízení jsou pak v řadě případů nekalými podnikateli zneužívány v jejich vlastní prospěch, a tedy na úkor spotřebitelů. Připravovaná novela zákona o rozhodčím řízení by měla na problémy praxe reagovat.

Osoby omezené na svobodě (kapitola 3)

⁵⁸² K datu zpracování této Zprávy byl schválen Senátem (sněmovní tisk č. 231., senátní tisk č. 95).

V oblasti dodržování lidských práv **osob omezených na svobodě** bohužel nedošlo od roku 2009 k žádnému pokroku. Nadále přetrvávají dlouhodobě kritizované nedostatky vězeňství, jak je přeplněnost věznic, nedostatečný počet pracovníků, či problémy v oblasti poskytování zdravotní péče.

Trvá požadavek na zřízení nezávislého orgánu pro vyšetřování trestných činů spáchaných příslušníky bezpečnostních sborů – ten by měl být naplnění přijetím zákona o **Generální inspekci bezpečnostních sborů**.

Použití **omezovacích prostředků** ve zdravotnictví, ani **výkon ochranného léčení** tedy závažné zásahy do práv a svobod jedince nejsou nadále zákonem upraveny. Tento nedostatek by měl být napraven po přijetí nové „zdravotnické“ legislativy.

Hospodářská, sociální a kulturní práva (kapitola 4)

S nástupem nové vlády dochází k rozsáhlým **reformám sociálního systému**. Jednotlivé kroky sociální reformy bude třeba pečlivě hodnotit až s určitým časovým odstupem.

V průlomovém nálezu se Ústavní soud kriticky vyjádřil k systému českého **důchodového pojištění**. Jeho současné nastavení způsobuje, že u lidí s nadprůměrnými příjmy je pokles příjmů v důchodu mnohem markantnější, než je tomu u lidí s příjmy průměrnými. Osoby s nadprůměrnými příjmy sice platí důchodové pojištění z celého příjmu, avšak díky tzv. redukčním hranicím už příjmy nad určitou hranici jsou pro výpočet důchodu zohledněny pouze minimálně. V reakci na tento nálezh připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí změnu legislativy, která zajistí posílení principu ekvivalence při zachování redistributivního charakteru českého důchodového systému.

Šetření České školní inspekce ukázalo, že rovný **přístup ke vzdělání** stále není zaručen všem dětem bez rozdílu. prostupnost systému mezi školami základními a školami praktickými či speciálními funguje pouze jedním směrem a to při přecházení dětí ze škol základních do škol praktických či speciálních, nikoliv již naopak. Stále tak přetrvává vyčlenění některých skupin dětí mimo hlavní vzdělávací proud.

Přetrvává i neuspokojivá situace u zaměstnávání **osob se zdravotním postižením**. Objevují se tendence ke zneužívání opatření na podporu zaměstnávání těchto osob ze strany zaměstnavatelů. I nadále přetrvává vysoká nezaměstnanost osob se zdravotním postižením.

Lidská práva a biomedicína (kapitola 5)

V oblasti **zdravotní péče** v roce 2010 přetrvávala většina problémů, na něž bylo poukazováno již v minulosti – nedostatečná úprava práv pacientů, jejich obtížná vymahatelnost a absence sankcí za jejich porušování. Tyto nedostatky se pak zvláště týkají pacientů s mentální a psychickou poruchou a pacientů nedobrovolně hospitalizovaných v psychiatrických léčebnách. Nadále přetrvává nedostatečná zákonná úprava výkonu ochranného léčení, provádění sterilizací, chirurgických kastrací, umělého přerušování těhotenství a dalších nezvratných lékařských zákroků. Kromě toho by právní úprava v budoucnu měla řešit problematiku tzv. surogací (náhradního mateřství), používání nekonvenčních medicínských metod, alternativní porody a poskytování péče umírajícím pacientům (paliativní péči).

Česká republika patří k několika málo zemím v Evropě, kde je dosud zákonem povoleno provádět tzv. **chirurgickou kastraci** jako součást léčby pachatelů sexuálních trestných činů omezených na svobodě, a to přes opakované výzvy Evropského výboru proti mučení (CPT), aby tato praxe byla ukončena.

Nadále probíhaly diskuse ohledně **povinného očkování dětí**, do kterých v roce 2010 zasáhly soudy nejvyšších instancí. Nejvyšší správní soud rozhodl, že právní úprava povinného

očkovaní je v rozporu se ústavním pořádkem, neboť je obsažena pouze ve vyhlášce, ač by měla být stanovena zákonem. Ústavní soud navíc konstatoval, že v odůvodněných případech musí z povinnosti podrobit se očkovaní existovat výjimky, jako je například víra rodičů.

Pokud jde o problematiku **sterilizací žen prováděných v rozporu s právem**, přes pozitivní vývoj (omluvu vlády), ke kterému došlo v roce 2009, přetrvávala v roce 2010 výrazná kritika České republiky ze strany mezinárodních orgánů, zabývajících se lidskými právy. Dosud nedošlo k přijetí komplexní právní úpravy týkající se výkonu sterilizace, k důkladnému prošetření případů provádění sterilizací v minulosti nezávislou vyšetřovací komisí, ani k zavedení odškodňovacího mechanismu pro ženy, které tvrdí, že byly v minulosti sterilizovány v rozporu s právem a které již s ohledem na promlčecí doby nemají nárok požadovat odškodnění u soudu.

Pokud jde o **nahlížení do zdravotnické dokumentace** ze strany mezinárodních orgánů ochrany lidských práv, došlo v roce 2010 k pozitivnímu posunu. Ministerstvo zdravotnictví přijalo právní názor, že s ohledem na skutečnost, že Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod je jako úmluva podle čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu České republiky a má přednost před zákonem, není třeba, aby členové mezinárodních kontrolních orgánů byli výslovně uvedeni ve vnitrostátních právních předpisech mezi osobami, které mají právo nahlížet do zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacienta.

Právními předpisy dosud opomíjenou oblastí je **poskytování péče umírajícím pacientům (paliativní péče)** – tato péče je tak vyhrazena pouze omezenému počtu pacientů, neboť chybí dostatečné zákonné, ekonomické a organizační podmínky pro její poskytování. Rada vlády ČR pro lidská práva proto v únoru 2011 schválila podnět Výboru pro lidská práva a biomedicínu, kterým navrhuje vládě přijmout komplexní Národní akční plán realizace Strategie rozvoje paliativní péče v České republice.

Nevyhovující právní úprava přetrvává v oblasti **zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům** – jak zjistil veřejný ochránce práv, v domovech pro osoby se zdravotním postižením převládají klienti zbavení způsobilosti k právním úkonům, ač jsou mnozí z nich v určitých věcech fakticky kompetentní. Návrh nového občanského zákoníku upouští od institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům, což je pozitivní změnou.

Diskriminace a postavení menšin (kapitola 6)

Veřejný ochránce práv, který od konce roku 2009 vykonává agendu **ochrany před diskriminací**, vydal v uplynulém roce řadu doporučení a stanovisek, kterými se dotýká jednotlivých aspektů práva na rovné zacházení.

Zpráva za tento rok již podrobně nerozebírá téma extremistické trestné činnosti, které je podrobněji rozepsáno ve vládní Strategii boje proti extremismu. U této trestné činnosti došlo nicméně v uplynulém roce k mírnému poklesu.

Podnět Výboru pro sexuální menšiny, který v roce 2009 navrhoval **zrušení zákazu individuální adopce v zákoně o registrovaném partnerství**, nebyl ani v roce 2010 předložen vládě. Téma výchovy dětí ve stejnopohlavních rodinách bylo v uplynulém roce široce diskutováno jak odbornou veřejností, tak v médiích.

Výbor proti diskriminaci Rady vlády ČR pro lidská práva přijal **doporučení pro média**, směřující ke korektnímu **informování o seniorech**, přičemž zdůraznil riziko stereotypizace a generalizace mediálního obrazu seniorů. Rada vlády pro seniory a stárnutí populace přijala v roce 2010 dvě doporučení, kterými směřuje ke zlepšení postavení seniorů. První doporučení usiluje o přijetí opatření v oblasti rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro

seniory, druhé pak o zpracování koncepce řešení problematiky Alzheimerovy choroby a obdobných onemocnění.

Práva dětí (kapitola 7)

I v roce 2010 přetrvávaly dlouhodobé problémy existující v oblasti **péče o ohrožené děti** – zejména nedostatečná preventivní pomoc pro rodiny a nevhodné využívání institutu předběžného opatření pro odebrání dítěte z rodiny. Ministerstvo práce a sociálních věcí nicméně činí řadu reformních kroků, kterými usiluje o systémovou nápravu tohoto stavu – byl zanalyzován systém práce s ohroženými dětmi a rodinami a podniknuty kroky ke sjednocení činností na ochranu dětí v rámci jednotlivých ministerstev.

Podle Výboru pro práva dítěte by **umístění dítěte mimo rodinu** mělo být využíváno pouze jako krajní řešení. Pokud jde o umístění dítěte do tzv. neutrálního prostředí, lze považovat za problematické, pokud je zdravé dítě umísťováno do psychiatrické léčebny. Ve všech řízeních, kde jsou práva dítěte nějakým způsobem dotčena, by soudy měly respektovat **právo dítěte vyjádřit se k projednávané věci**, a k tomuto vyjádření přihlídnout.

Pokud jde o **násilí páchané na dětech**, přetrvává problém nedostatečného celoplošného monitoringu těchto případů. Přesné statistiky by nicméně napomohly tvorbě propracovanějších preventivních opatření.

Cizinci (kapitola 8)

Rozsáhlá **novela zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu** přinesla řadu změn, mezi jinými přechod rozhodování o pobytovém oprávnění cizinců z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra. Byly zpřísněny podmínky pro vydávání dlouhodobých víz za účelem podnikání, aby nedocházelo ke zneužívání tohoto institutu k faktickému výkonu závislé práce. Přijatá novela zákonu o pobytu cizinců zpřísnila pravidla pro přístup cizinců ze třetích zemí k výdělečné činnosti v ČR. Připravuje se nová právní úprava podmínek vstupu a pobytu cizinců na území České republiky – vláda již schválila koncepční materiál (**nový systém ekonomické migrace**), na němž má nová právní úprava stavět.

Pokud jde o **obchodování s lidmi**, ve známost široké veřejnosti vešel v roce 2010 případ „stromkařů“ – pracovní vykořisťování velké skupiny cizinců zejména vietnamské národnosti při manuálních pracích v lese.

Pokud jde o **zdravotní pojištění cizinců** ze třetích zemí, také zde došlo ke zpřísnění podmínek. Navíc nadále přetrvává nemožnost cizinců ze třetích zemí stát se součástí veřejného zdravotního pojištění v České republice. Koncepce integrace cizinců na rok 2011 nicméně počítá s tím, že některé kategorie cizinců by v budoucnu do systému veřejného zdravotního pojištění začleněny být měly.

Výbor pro práva cizinců poukázal v roce 2010 na nežádoucí **zveřejňování osobních údajů uprchlíků v rozsudcích soudů**, které může pro tyto osoby znamenat zvýšení bezpečnostní riziko.

Přetrvávají problémy v **zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu** – až tříměsíční zajištění dítěte nelze považovat za opatření, které by bylo v souladu s nejlepším zájmem dítěte v souladu s Úmluvou o právech dítěte.