

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2015

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod.....	4
2. Instituce ochrany lidských práv.....	4
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	6
3.1. OSN.....	6
3.2. Rada Evropy	9
3.3. Implementace závěrů mezinárodních lidskoprávních orgánů v ČR.....	11

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva	13
1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku	13
1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů	14
1.3. Svoboda slova.....	17
1.4. Právo na informace.....	18
1.5. Právo shromažďovací.....	21
1.6. Právo sdružovací	22
1.7. Právo volební.....	22
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu	23
2.1. Občanské soudní řízení	23
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	23
2.3. Trestní řízení.....	24
2.4. Exekuční řízení.....	25
2.5. Ochrana slabší strany v soudním řízení.....	26
3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě.....	28
3.1. Vězeňství.....	28
3.2. Omezení na svobodě Policií ČR.....	32
3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních.....	33
3.4. Zásahy do tělesné integrity.....	34
3.5. Zacházení s osobami v zařízeních sociálních služeb.....	35
4. Hospodářská, sociální a kulturní práva	38
4.1. Pracovní právo a zaměstnanost	38
4.2. Sociální zabezpečení	39
4.3. Právo na bydlení.....	40
4.4. Právo na ochranu zdraví	41
4.5. Právo na vzdělání	43
4.6. Právo na příznivé životní prostředí	46
5. Diskriminace	48
5.1. Antidiskriminační zákon v praxi	48
5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu	51
5.3. Diskriminace na základě pohlaví	53
5.4. Diskriminace na základě věku.....	54
5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením.....	55
5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace a genderové identity.....	55
5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení.....	57
6. Práva dítěte	58
6.1. Transformace systému péče o ohrožené děti.....	58
6.2. Sociálně-právní ochrana dětí	60

6.3. Náhradní rodinná péče.....	61
6.4. Právo na rodinný život	63
6.5. Ochrana a péče o děti-cizince ve světle migrační krize	65
6.6. Práva dítěte v soudním řízení a soudní ochrana práv dítěte	66
6.7. Ochrana a prosazování práv dítěte v ČR.....	67
7. Práva a postavení cizinců	68
7.1. Vstup a pobyt cizinců na území ČR.....	68
7.2. Nelegální migrace v České republice	70
7.3. Zajišťování cizinců.....	70
7.4. Navracení cizinců	75
7.5. Mezinárodní ochrana	77
7.6. Integrace cizinců do společnosti.....	78
7.7. Zaměstnávání cizinců	80
7.8. Přístup ke zdravotní péči	82
7.9. Přístup ke vzdělání	83
7.10. Obchodování s lidmi	83

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně odborný aparát Rady vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Zpráva je sestavena z příspěvků jednotlivých ministerstev, nevládních organizací a členů Rady vlády a jejích výborů, kteří zastupují občanskou společnost. Zpráva informuje o platné i navrhované legislativě a navazující judikatuře, akcentuje nedostatky z pohledu ochrany lidských práv a poukazuje na případy z praxe. Jejím posláním je pokud možno přinést komplexní pohled na stav ochrany lidských práv v České republice (dále jen „ČR“) podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a mezinárodních úmluv o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou² (byť samozřejmě nemůže být vyčerpávající) a poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Vedle toho zpráva poskytuje odborné i laické veřejnosti informace o stavu lidských práv a jejich reálném dodržování v české společnosti. Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo v roce 2015 k významnějším událostem a změnám či které byly předmětem veřejné debaty. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly v roce 2015. Zpráva se snaží propojit všechny možné pohledy na ochranu lidských práv a zároveň být jazykově a formulačně přístupná při zachování odborné a kvality a faktické věrnosti.

Zpráva se podrobněji nezabývá rasismem, xenofobií a extremismem, postavením žen a mužů, postavením národnostních menšin včetně menšiny romské, obchodováním s lidmi či domácím násilím, neboť těmto tématům se věnují samostatné zprávy zpracovávané sekretariáty jiných poradních orgánů vlády či jinými orgány.³

2. Instituce ochrany lidských práv

Po změnách v roce 2014 pokračovala Rada v roce 2015 svou běžnou činností. Rada se věnovala právům dětí mladších 15 let v řízeních, kde se rozhoduje o jejich postihu za protiprávní jednání, která mají u dospělých povahu běžných trestných činů. Práva těchto dětí by v řízeních měla být chráněna stejnými procesními postupy jako u dospělých bez ohledu na to, zda jde podle práva o trestné činy či nikoliv. V řízeních totiž mohou být dětem uloženy sankce zasahující do jejich práv, a proto nesmí mít nižší standardy ochrany svých práv. Rada připomněla, že přístupy soudů a jiných orgánů by měly být vstřícné a přátelské k dětem a směřovat k mediaci a restorativní justici, tj. integraci dítěte zpět do společnosti a jeho smírnému vyrovnání se s poškozenými a jeho skutky a ostatními dotčenými osobami.

Rada se rovněž zabývala zřízením tzv. dětského ombudsmana. Diskutovala, zda tento mechanismus ustavit jako samostatnou instituci či jej podřadit pod veřejného ochránce práv a

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

² Zpráva přitom není pouze výčtem jednotlivých programů a projektů ministerstev v oblasti lidských práv, ale má uvedený širší záběr.

³ Jedná se např. o Zprávu o stavu romské menšiny, Zprávu o situaci národnostních menšin, Zprávu o rovnosti žen a mužů, Zprávu o extremismu a projevech rasismu a xenofobie na území České republiky, Zprávu o stavu obchodování s lidmi atd.

jaké mu udělit kompetence – zda mu umožnit přijímání stížností jednotlivců či jej pověřit pouze systémovým monitorováním dodržování práv dítěte. Rada podpořila obecný záměr zřízení instituce a požádala předsedu Rady o předložení analýzy možnosti zřízení a fungování dětského ombudsmana, aby na základě toho pak případně doporučila vládě další kroky. Rada rovněž upozornila na to, že příjemci invalidního důchodu, tj. osoby se zdravotním postižením, by měli mít stejnou výši minimální a zaručené mzdy jako ti, co tento důchod nepobírají, neboť rozdílné sazby vedou k diskriminaci na základě zdravotního postižení. Rada konečně vládě doporučila vyhodnotit dopady ratifikace Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který by umožnil jednotlivcům podávat Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva při OSN stížnosti na nedodržování a porušování paktu ze strany ČR.

Rada se rovněž věnovala obecné otázce formy a organizace péče o ohrožené děti a jejímu sjednocení. Rozdělení systému mezi 3 ministerstva – Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo zdravotnictví – totiž ztěžuje efektivní správu a rozvoj celého systému v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Systém je stále postaven především na ústavní péči ve velkých pobytových zařízeních a nikoliv na přímé pomoci samotné rodině či náhradní rodině s řešením problémů pomocí terénních sociálních služeb. Péče v ústavní formě je přitom nevhodná zvláště u dětí v raném věku, kdy může velmi negativně ovlivnit jejich intelektuální a emoční rozvoj. Rada proto vládě doporučila systém péče o ohrožené děti sjednotit pod jedno ministerstvo, které by jej jednotně koordinovalo a rozvíjelo tak, aby dostatečně odpovídal potřebám jednotlivých skupin ohrožených dětí. Doporučila rovněž posílit terénní sociální služby a náhradní rodinnou péči, aby děti mohly vyrůstat co nejvíce v rodinném prostředí, a postupně snižovat kapacity zařízení pobytové péče, aby se co nejvíce blížila rodinnému prostředí. Umisťování dětí předškolního věku do zařízení kolektivní péče by mělo být pro své neblahé následky zákonem omezeno a postupně zakázáno mimo výjimečné případy, kdy ponechání dítěte v rodině nebo jeho umístění do náhradní rodinné péče nebude možné, např. u dětí se zdravotním postižením. Rada se věnovala situaci psychiatrické péče pro děti a dorost v České republice a doporučila začlenit do plánované reformy psychiatrické péče i rozvoj sítě zdravotních a sociálních služeb pro děti.

Vzhledem ke kulminaci uprchlické krize v Evropě v roce 2015 se Rada věnovala i právům cizinců a uprchlíků a speciálně se zaměřila na práva a postavení dětí a rodin v uprchlických zařízeních. V prvním podnětu Rada doporučila zajistit všem cizincům důstojné podmínky v zařízeních bez ohledu na externí situaci a vůbec nezajišťovat ty cizince, u nichž nelze reálně předpokládat, že budou přemístěni a přijati v jiném členském státě EU. Všem zajištěným cizincům by měla být poskytnuta právní pomoc a poradenství, aby svá práva mohli náležitě hájit, a neměl by být od nich vybírán poplatek za ubytování a stravu, pokud to právní řád nedovoluje. Vláda tento podnět projednala v roce 2016 a schválila se změnami.⁴ V druhém podnětu Rada vládě rovněž navrhla uložit Ministerstvu vnitra, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvu zdravotnictví, aby společným postupem vytvořily metodické pokyny a instrukce, které povedou k zajištění naplňování deseti základních zásad pro zajištění odpovídajícího zacházení s dětmi-cizinci a jejich rodinami. Děti a jejich rodiny by neměly být zajišťovány v zařízeních pro zajišťování cizinců, pokud není zabezpečeno zohlednění zvláštního zájmu dítěte a není dodržen standard ochrany lidských práv. Pokud již děti zajištěny jsou, mělo by jim v zařízeních být

⁴ Viz část 7.3. Zajišťování cizinců.

poskytována krizová intervence, právní pomoci nebo tlumočnických služeb, stejně jako vzdělávání a péče ve volném čase, a to vše způsobem přiměřeným věku, situaci a pozici jednotlivých dětí. Dětem rovněž musí být poskytovány adekvátní informace o jejich stavu, jejich právech a dalších okolnostech souvisejících se zajištěním. Obecně je nutné k rodinám s dětmi přistupovat lidsky a nikoliv represivně a minimalizovat zásah do jejich soukromí. I tento podnět vláda projednala v roce 2016, ale neschválila jej.

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

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1. OSN

V prosinci 2015 Česká republika ratifikovala Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte zavádějící postup předkládání oznámení, který pro ČR vstoupil v platnost v březnu 2016.⁵ Opční protokol jednotlivcům i skupinám osob umožňuje podávat proti České republice individuální stížnosti na porušení Úmluvy o právech dítěte či jejích dvou dalších opčních protokolů k Výboru pro práva dítěte jako kontrolnímu orgánu naplňování této Úmluvy.⁶ Stížnost se musí týkat věci, ke které došlo až po vstupu opčního protokolu v platnost, a mělo by jí předcházet vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, což jsou v ČR především soudní řízení včetně ústavní stížnosti. Následně může stěžovatel podat Výboru pro práva dítěte oznámení ve lhůtě 12 měsíců po skončení sporu na národní úrovni. Pokud Výbor shledá oznámení přijatelným, seznámí s ním ČR, která se k němu může vyjádřit. Na základě obdržených informací Výbor oznámení projedná a svůj názor předá ČR a oznamovateli. Následně by ČR měla ve lhůtě šesti měsíců zaslat Výboru svou odpověď, jak hodlá na názor Výboru reagovat. Stanoviska Výboru pro práva dítěte ani dalších kontrolních výborů OSN sice nejsou ze své povahy právně závazná a vymahatelná (na rozdíl od rozsudků ESLP), nicméně představují uznávaný nástroj výkladu daných mezinárodních smluv. Výbor hodnotí celkové naplňování Úmluvy i na základě projednávání oznámení a posuzuje, zda stát v dobré víře naplňuje své mezinárodní závazky, jak to odpovídá jeho povinností podle mezinárodního i národního práva.⁷ Protokol rovněž umožňuje, aby Výbor prováděl šetření na základě jakýchkoliv informací o závažném či systematickém porušování práv dítěte ve státě, který je jeho smluvní stranou, a aby se zabýval mezistátními podáními týkajícími se ochrany práv dítěte.

Projednání periodické zprávy o plnění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace

Ve dnech 12 a 13. srpna 2015 projednal Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace 10. a 11. periodickou zprávu ČR o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace. Projednávaná zpráva pokrývala vývoj v plnění závazků vyplývajících z Úmluvy v ČR v období 2009 – 2013.

⁵ Pro ČR vstoupil Protokol v platnost tři měsíce po datu uložení ratifikační listiny u generálního tajemníka OSN.

⁶ K povaze kontrolních mechanismů OSN podrobněji viz níže.

⁷ Srovnej čl. 26 Vídeňské úmluvy o mezinárodním právu smluvním a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Oba uvedené zdroje zakotvují obyčejovou zásadu „*Pacta sunt servanda*“.

Úmluva je jednou z nejstarších lidskoprávních úmluv, neboť byla přijata již v roce 1965.⁸ Věnuje se různým aspektům diskriminace na základě rasy, barvy pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, tedy vztahy mezi většinovou populací určitého státu a jeho etnickými, národnostními a jinými menšinami. Úmluva zakazuje rasovou diskriminaci ze strany státu i ze strany soukromých subjektů a přikazuje státům naopak jakýkoliv jejím projevům zamezit a náležitě je potrestat. Státy mají rovněž zajistit rovnou ochranu a uplatňování práv bez rozdílů činěných na základě rasy a etnického původu. Úmluva konkrétně mluví o přístupu k soudu a osobní svobodě, právech občanských a politických (svoboda pohybu, projevu, vlastnické právo, náboženská svoboda, svoboda shromažďování a sdružení, volební právo), ale i hospodářských, sociálních a kulturních (přístup k práci, bydlení, zdravotní péči a vzdělání) a právu na přístup k veřejným místům a službám. Úmluva speciálně zakazuje apartheid a rasovou segregaci a jakoukoliv rasovou nadřazenost, nesnášenlivost, podněcování k diskriminaci a nenávisti, zakotvuje povinnost stíhat jejich projevy a zakázat organizace takto vystupující. Rovněž státům ukládá poskytnout obětem diskriminace ochranu práv a odškodnění utrpěné újmy a vzdělávat společnost k respektu a toleranci a potírání diskriminace. Byť to Úmluva ve svém textu přímo vylučuje⁹, zabývá se v praxi i právy cizinců, neboť cizinci v určité zemi jsou často zároveň příslušníky jiné národnosti nebo etnika než je domácí populace a tudíž se na ně Úmluva uplatní z tohoto důvodu.

Výbor na základě předložené zprávy i informací vzešlých z jednání s delegací vydal doporučení, které zaslal České republice. V doporučeních mj. upozornil na nedostatečný sběr dat o dopadu vládních opatření na jednotlivé skupiny obyvatel rozdělené na základě rasy, aby se tak případná rasová diskriminace dala snadněji odhalit. Doporučil rovněž např. větší zapojení Romů do státních politik, které se jich týkají, stejně jako intenzivnější sociální začleňování Romů, boj proti rasové nenávisti a násilí a proti diskriminaci Romů v zaměstnání a bydlení. Doporučil také rychlé zřízení systému sociálního bydlení. Tradiční otázkou rovněž bylo inkluzivní vzdělávání romských dětí a jeho podpora na všech úrovních vzdělání, ale také segregace romských dětí ve vzdělávání v běžném vzdělávacím proudu, ke které dochází, když neromské děti na popud rodičů opouští školy, kam chodí romské děti a tyto školy se pak stávají většinově romské. Tradiční bylo i téma sterilizace romských žen, kde výbor doporučil odškodnění jeho obětí a prevenci opakování tohoto jevu. Výbor doporučil rovněž nadále bojovat proti obchodování s lidmi a omezit detenci žadatelů o azyl, obzvláště nezletilých žadatelů, a zajistit v azylových centrech dostatečné materiální podmínky. V neposlední řadě Výbor doporučil usnadnit obětem rasové diskriminace přístup k ochraně práv a šířit osvětu mezi státními orgány i širokou veřejností. Doporučení byla následně zveřejněna na stránkách Rady a jejich naplňování bude předmětem další zprávy v roce 2018.

Projednání úvodní zprávy o plnění Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Ve dnech 31. března a 1. dubna 2015 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením projednal úvodní zprávu České republiky o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Projednávaná zpráva pokrývala vývoj v plnění závazků vyplývajících z Úmluvy v ČR od její ratifikace v roce 2009 až do podání zprávy v roce 2011, přičemž následně byly doplněny informace o vývoji do roku 2015.

⁸ Československá socialistická republika přistoupila k Úmluvě v roce 1966 jako ke své první lidskoprávní úmluvě OSN.

⁹ Viz čl. 2 odst. 2.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením je nejmladší základní lidskoprávní úmluvou OSN.¹⁰ Je rovněž první lidskoprávní smlouvou, kterou ratifikovala Evropská unie. Úmluva se zaměřuje na specifickou situaci osob se zdravotním postižením a je především zacílena na jejich rovnoprávné postavení a uplatnění všech jejich lidských práv a jejich aktivní zapojení do života ve společnosti. Klíčová je v tomto směru základní změna pohledu na osoby se zdravotním postižením - nikoliv jako oběti jejich zdravotního stavu, které je nutno chránit a pečovat o ně (tzv. medicínský model), ale jako osoby, které jsou fakticky omezeny nepřipraveností prostředí na jejich hendikep a proto je nutné toto prostředí pro ně přiměřeně upravit, aby je jejich hendikep nadále neomezoval (tzv. sociální model).¹¹ Tímto pohledem je tedy nutné vnímat veškeré otázky vymezující a omezující výkon práv osob se zdravotním postižením. To přitom může znamenat nejen odstranění bariér, které mohou být vnímány jako limitující jako např. nahrazení schodů výtahem nebo plošinou, ale i takových, které jsou míněny na ochranu práv osob se zdravotním postižením jako např. omezení svéprávnosti pro osoby s mentálním postižením.¹² Naplňování Úmluvy tedy znamená, že budou odstraňovány nejen omezení zjevně limitující, ale i omezení míněná jako nápomoc, která musí být nahrazena prostředky, které osobám se zdravotním postižením v naplňování jejich práv skutečně pomohou, aniž by je jakkoliv omezily.¹³

V souladu s tímto přístupem se nesla i závěrečná doporučení Výboru.¹⁴ Výbor doporučil sjednotit v českém právu definici zdravotního postižení právě v souladu se sociálním modelem. Dále doporučil zaměřit se na přístupnost budov a zařízení nejen např. pro osoby s omezenou schopností pohybu, ale i pro osoby se smyslovým postižením, např. skrze cedulky v Brailově písmu či komunikaci ve znakové řeči. Výbor rovněž odsoudil, že nový občanský zákoník stále umožňuje omezit svéprávnost osoby se zdravotním postižením a doporučil naopak aplikovat podpůrná opatření nezasahující do svéprávnosti osob jako nápomoc při jednání či zastoupení členem domácnosti.¹⁵ Stejně tak doporučil umožnit těmto osobám uzavírat manželství či plný výkon rodičovských práv anebo plně zpřístupnit výkon volebního práva. Výbor doporučil zamezit aplikaci mechanických i chemických omezovacích prostředků u osob s psychosociálním postižením. Obecně by péče o osoby s tímto a podobnými postiženími neměla probíhat v ústavních zařízeních, ale terénním způsobem při poskytování nutné pomoci a podpůrných služeb v domácím prostředí, aby tak mohly žít kdekoli podle svého uvážení a nebyly závislé na dostupnosti služeb. Podpořeno by mělo být i jejich inkluzivní vzdělávání v běžném vzdělávacím proudu. Výbor doporučil také odstranit diskriminaci v minimální mzdě osob se zdravotním postižením a podpořit jejich sociální ochranu. Výbor rovněž doporučil podpořit speciálně ženy a děti se zdravotním postižením. Plnění doporučení bude předmětem další periodické zprávy v roce 2019. Česká republika však doposud neratifikovala Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, který umožňuje podání individuální stížnosti v případě porušování úmluvy. Podle

¹⁰ Úmluva byla schválena v roce 2006.

¹¹ Viz především čl. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením publikované pod č. 10/2010 Sb.m.s.

¹² Viz např. čl. 12 Úmluvy.

¹³ Např. v případě právního jednání jde o nápomoc při rozhodování podle § 45 – 48 občanského zákoníku či zastoupení členem domácnosti podle § 49 – 54 občanského zákoníku, při kterých nedochází k omezení svéprávnosti osoby.

¹⁴ Doporučení jsou v češtině dostupná např. zde

http://www.nrzp.cz/images/docs/Zaverecna_doporuceni_Vyboru_OSN_pro_prava_OZP.doc.

¹⁵ Viz výše.

Národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením by měl být návrh ratifikace opčního protokolu předložen do konce roku 2016.¹⁶

3.2. Rada Evropy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

V roce 2015 ČR ratifikovala Protokol č. 15 měnící Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) popsany v minulé zprávě.¹⁷ Protokol vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy Rady Evropy.

Stížnosti na Českou republiku u Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) v roce 2015 odmítl jako nepřijatelných cca 400 stížností proti České republice. Na vyřízení na konci roku 2015 stále čekalo 152 stížností. U celkem 45 nových stížností ESLP českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti. ESLP v roce 2015 rozhodl ve dvou věcech a v žádném rozsudku porušení Úmluvy ze strany ČR.¹⁸ Jedna z nich byla následně přijata k projednání velkým senátem ESLP, který věc projedná znovu a původní rozsudek přezkoumá. Velký senát rovněž přijal k projednání stížnost týkající se domácích porodů.¹⁹ V dalších dvou případech ESLP schválil smírné urovnání mezi ČR a stěžovateli a 8 stížností prohlásil za nepřijatelné. Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.²⁰ Opatření k výkonu hlavních rozsudků jsou obsažena v jednotlivých kapitolách části zvláštní. Pro lepší koordinaci jednotlivých opatření bylo v roce 2015 ustaveno Kolegium pro výkon rozsudků ESLP a provádění Úmluvy jako poradní orgán vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před ESLP složený ze zástupců všech ministerstev, Parlamentu, vysokých soudních orgánů i občanské společnosti.

Kolektivní stížnosti na plnění Evropské sociální charty

Evropský výbor pro sociální práva rozhodl v roce 2015 o historicky první kolektivní stížnosti proti České republice. Stížnost podala v roce 2013 mezinárodní nezisková organizace Association for the Protection of All Children (APPROACH) a týkala se nedostatečně jasného zákazu tělesného trestání dětí.²¹ Kromě ČR směřovala stížnost proti 6 dalším zemím. V květnu 2015 výbor vytkl České republice, že nezakazuje tělesné tresty dětí dostatečně jasně a výslovně. Výbor konstatoval, že Česká republika dostatečně postihuje hrubé násilí na dětech, pokud překročí jistou mez, avšak tělesné tresty jako takové výslovně zakázány nejsou. Tím Česká republika porušila čl. 17 Evropské sociální charty z roku 1961. Tento článek zavazuje smluvní strany, aby přijaly všechna opatření k zajištění účinného uplatnění práva matek a dětí na sociální a hospodářskou ochranu. Evropský výbor pro sociální práva, který je příslušný k výkladu Evropské sociální charty, článek 17 z roku 1961 v průběhu let interpretoval v tom smyslu, že státy musí zakázat a sankcionovat všechny formy násilí na dětech. Za formu násilí

¹⁶ Bod 1.2. Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015 – 2020. Viz http://www.vlada.cz/assets/ppov/vvzpo/dokumenty/Narodni-plan-OZP-2015-2020_2.pdf.

¹⁷ Viz Zpráva za rok 2014, str. 10n.

¹⁸ Rozsudky ve věcech *Rohlena proti České republice* ze dne 27. 1. 2015, stížnosti č. 59552/07 (jednalo se o rozsudek velkého senátu ESLP) a *Regner proti České republice* ze dne 26. 11. 2015, stížnost č. 35289/11.

¹⁹ Věc *Dubská a Krejzová proti České republice*, stížnosti č. 28859/11 a 28473/12.

²⁰ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>.

²¹ Rozhodnutí je dostupné zde:

<http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-96-2013-dmerits-en>

považuje jednání nebo chování, které může mít dopad na fyzickou integritu, důstojnost, vývoj nebo psychický stav dětí. V tomto smyslu pak posuzoval výbor českou právní úpravu, která výslovně a zcela nezakazuje všechny formy tělesných trestů dětí. Nedostatečná se v tomto ohledu jevila výboru i judikatura, která takto vymezený zákaz také neobsahuje.²²

Zpráva z návštěvy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v ČR v roce 2014 a vyjádření vlády ČR k ní

V roce 2015 vydal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Výbor CPT“) zprávu ze své návštěvy v ČR, která proběhla v roce 2014.²³ Na základě své návštěvy věznic, policejních cel, zařízení pro zajištění cizinců a psychiatrických léčeben Výbor CPT ČR mimo jiné vytkl poutání osob k pevným objektům v policejních celách a nadužívání důkladných osobních prohlídek ve věznicích i policejních celách. V detenčních zařízeních pro cizince doporučil speciální proškolení personálu pro práci v multietnickém prostředí a vyzval ČR, aby do detenčních zařízení umísťovala děti spolu se zde umístěnými rodiči pouze tehdy, pokud skutečně nebude k dispozici jiné řešení situace těchto dětí. Ve věznicích Výbor CPT upozornil na potřebu bojovat s násilím mezi odsouzenými i na nutnost čelit špatnému zacházení od příslušníků Vězeňské služby, o čemž se Výbor CPT dozvěděl od vězňů. Výbor CPT rovněž vybídl ČR k dalšímu rozšiřování vzdělávacích, pracovních i dalších aktivit pro vězně. Doporučení Výboru byla směřována i k posílení počtů zaměstnanců Vězeňské služby a také k dostatečnému personálnímu zajištění poskytování zdravotních služeb ve věznicích. V psychiatrických nemocnicích Výbor CPT zdůraznil především důslednou evidenci používání mechanických i chemických omezovacích prostředků jako ochranné pásy, síťová lůžka či psychofarmaka i například potřebu směřovat ke zkracování doby, po kterou je pacient omezován mechanickými prostředky. Česká republika byla ze strany CPT kritizována také ohledně absence systematického zaznamenávání případů špatného zacházení a hlášení takových případů ze strany lékařů. Toto doporučení by nemělo být bráno na lehkou váhu i s ohledem na nedávný rozsudek ESLP.²⁴ ESLP dospěl k závěru, že došlo k porušení procesní části článku 3 Úmluvy zakazujícího mučení a nelidské nebo ponižující zacházení mj. právě z důvodu, že nebyly respektovány požadavky vyplývající ze Standardů CPT a Manuálu k účinnému vyšetřování a dokumentace mučení a jiného krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu (Istanbulského protokolu) týkající se lékařské dokumentace špatného zacházení. Zásady pro vedení zdravotnické dokumentace v případech špatného zacházení plynoucí z těchto dokumentů jsou tak součástí závazku státu plynoucího ze samotné Úmluvy. Celá zpráva byla zveřejněna na stránkách Rady i Výbor CPT.²⁵

V návaznosti přijala vláda ČR vyjádření ke zprávě. Ve vyjádření vláda v reakci na připomínky a výtky Výboru CPT přislíbila, mimo jiné, revidovat postupy používané při osobních prohlídkách v policejních celách a ve věznicích, aby méně zasahovaly do lidské

²² Trestání ublížení na zdraví neodpovídá standardu zákazu tělesných trestů kvůli požadavku určité intenzity jednání.

²³ Viz Zpráva za rok 2014, str. 12n.

²⁴ Rozsudek ve věci Dilek Aslan proti Turecku ze dne 20. 10. 2015, stížnost č. 34364/08. Soud shledal, že vzhledem k doporučení CPT a zásadám uvedeným v Istanbulském protokolu byl obsah lékařských zpráv nedostatečný, neboť ošetřující lékař ve zprávě nevyplnil kolonky „informace týkající se incidentu“ a „stížnosti ošetřované osoby“ a zpráva tak vůbec neobsahovala vyjádření stěžovatelky. Státní zástupce měl potom dle Soudu předtím, než na lékařských zprávách založil své rozhodnutí, prověřit jejich kvalitu.

²⁵ <http://www.cpt.coe.int/documents/cze/2015-18-inf-cze.pdf>,
<http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/2015-18-inf-cze.doc>.

důstojnosti. Ze stejného důvodu by měla být upravena pravidla pro přítomnost policistů a vězeňských dozorců při lékařských prohlídkách ve věznicích a policejních celách. Ministerstvo zdravotnictví by mělo vydat vzorový vnitřní předpis pro používání omezovacích prostředků, vytvořit školicí program pro zdravotnické pracovníky a uložit jim důsledně zaznamenávat použití omezovacích prostředků do centrální evidence. Osvěta by měla směřovat i k vyjasnění, kdy je lék používán jako terapeutický a kdy jako omezovací. Ministru zdravotnictví byl rovněž uložen úkol vypracovat a předložit novelu zákona o zdravotních službách, která zakotví povinnost lékaře ohlašovat odpovědným dozorujícím orgánům zjištěné známky špatného zacházení s osobami omezenými na osobní svobodu, čímž může být významně posílena prevence špatného zacházení skrze jeho včasné odhalení a šetření jeho spáchání. I vyjádření vlády bylo zveřejněno na stránkách Rady i Výboru CPT.²⁶

Zpráva Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti z návštěvy v ČR v roce 2014

Podobně i Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) vydala v roce 2015 zprávu ze své návštěvy ČR z roku 2014. ECRI se ve zprávě věnuje obecným otázkám boje proti diskriminaci, dále speciálně boji proti rasismu a nesnášenlivosti, postavení romské menšiny a jejímu sociálnímu začleňování a rovněž právům a integraci cizinců. ECRI doporučila doplnit a zjednodušit právní úpravu boje proti diskriminaci a posílit oprávnění veřejného ochránce práv jako orgánu pro rovné zacházení. Dále doporučila zařadit mezi trestně stíhané důvody nenávisti nejen nenávist etnickou či náboženskou, ale i nenávist motivovanou sexuální orientací či genderovou identitou obětí. Romská integrace by se měla stát předmětem nových strategických dokumentů. Vzdělanostní šance nejen Romů by měl posílit povinný poslední rok docházky do mateřské školky. ČR by rovněž měla pokročit ve svém úsilí na poli inkluzivního vzdělávání a snížit počet romských dětí mimo hlavní vzdělávací proud stejně jako zřídit systém dostupného sociálního bydlení místo podstandardního a drahého bydlení v ubytovnách. V neposlední řadě by se ČR měla více soustředit na šíření tolerance ve společnosti a na boj proti stereotypům a předsudkům v médiích a také na uctění romské historie a kultury, např. odstraněním vepřina v Letech u Písku. Zpráva byla schválena ECRI a zveřejněna na jeho stránkách.²⁷

3.3. Implementace závěrů mezinárodních lidskoprávních orgánů v ČR

V posledních letech nabyly v ČR na aktuálnosti i další lidskoprávní stížnostní mechanismy než ESLP. Jde jednak o mechanismy OSN, kdy výše zmíněný opční protokol k Úmluvě o právech dítěte i další protokoly²⁸ či ustanovení jednotlivých lidskoprávních úmluv OSN²⁹ umožňující podávání individuálních stížností kontrolním výborům OSN s sebou přináší další možnosti, jak mohou obyvatelé ČR řešit problémy při ochraně a dodržování svých práv.³⁰ Dalším mechanismem jsou kolektivní stížnosti nevládních organizací ohledně naplňování

²⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/cze/2015-29-inf-cze.pdf>,

http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Vyjadreni-ke-zprave-CPT_cz.doc

²⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech_Republic/CZE-CbC-V-2015-035-CZE.pdf

²⁸ ČR je v současnosti smluvní stranou Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (č. 169/1991 Sb.), Opčního protokolu k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 57/2001 Sb.m.s.), Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte (č. 28/2016 Sb.) a Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností (č. 80/2012 Sb.m.s.).

²⁹ Pro ČR jde o čl. 14 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.) a čl. 22 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.)

³⁰ Byť např. ve srovnání s Evropským soudem pro lidská práva jsou tyto mechanismy využívány méně. Důvodem je zřejmě nezávazná povaha názorů výborů OSN.

Evropské sociální charty.³¹ Na straně českého státu je potřebné systémově zajistit zastupování postojů ČR před příslušnými výbory kontrolujícími plnění jednotlivých úmluv³² a také následnou implementaci jejich názorů v českém právu. Funkční a efektivní zastoupení ČR by přitom mělo zajistit její kvalitní věcné i právní vystupování v řízeních o projednávání jednotlivých oznámení. Tím by ČR mohla přispět k celkové funkčnosti mechanismů projednávání individuálních oznámení a v konečném důsledku k vytváření standardů ochrany práv v jednotlivých oblastech. Zároveň by tak následná implementace názorů jednotlivých výborů, především pokud by šlo o komplexní systémové otázky, byla lépe koordinována a prováděna z jednoho centra při zajištění dostatečné odborné podpory. Byla by tím zároveň zajištěna účinná implementace závazků, které ČR v jednotlivých úmluvách přijala, a efektivní předcházení možným budoucím porušování práv. Současný stav, kdy je vyřizování této agendy nesystémově a mnohdy ne zcela jasně roztrženo mezi několika orgány, tohoto cíle nedovoluje dosáhnout. V dané oblasti má v současnosti v rámci státní správy největší zkušenosti a znalosti kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, která již Českou republiku zastupuje také před Výborem OSN pro lidská práva.³³ Vládní zmocněnec ostatně koncem roku 2015 ustavil Kolegium expertů k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, kde se setkávají odborníci ze státní správy, akademické sféry i občanského sektoru, aby společně diskutovali, jak systémové problémy odhalené ESLP řešit.³⁴ Podobným způsobem by mohly být implementovány i názory výborů OSN. Lze proto uvažovat o tom, že by mandát vládního zmocněnce byl rozšířen i na ostatní výbory.³⁵

³¹ Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností (č. 80/2012 Sb.m.s.)

³² Kromě Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením jde o Výbor OSN pro odstranění všech forem diskriminace žen, Výbor OSN proti mučení, Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace, Výbor OSN pro práva dítěte a Evropský výbor pro sociální práva. Celkem jde tedy v současnosti o šest stížnostních mechanismů.

³³ Podrobnější informace viz zde: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=388&d=79484>

³⁴ Podrobnější informace o činnosti kolegia viz zde: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=6559>

³⁵ Případné posílení mandátu vládního zmocněnce, potažmo rozšíření působnosti Ministerstva spravedlnosti, bude nezbytné zajistit i personálním posílením.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva

1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku

I v roce 2015 stále žije téma restitucí. Ústavní soud vesměs odkázal na svá starší rozhodnutí: restituční zákony je třeba vykládat vždy ve prospěch restituenta, například je možné přiznat vyšší náhradu, pokud „odhadní“ cena neodráží cenu tržní. V tomto případě měla být poskytnuta náhrada podle cenových předpisů z roku 1991, která ale v důsledku plynutí času a délky řízení zdaleka neodrážela reálnou hodnotu věci.³⁶ Ale nelze jít dál, než zákon dovoluje a nelze se domáhat náhrady za majetek zabavený v době války, který byl však již vrácen v roce 1945.³⁷ Restitucí se týkalo i několik oznámení Výboru OSN pro lidská práva směřujících proti České republice. V roce 2015 se Výbor zabýval dvěma oznámeními, která se týkala poválečného znárodňování. Obě oznámení prohlásil za nepřijatelná.³⁸ Výbor jednak připomněl, že mu nepřísluší přezkoumávat dění z doby před přistoupením ČR k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, tedy ani poválečné znárodňování. Rovněž vlastnické právo není mezi těmi, které Pakt chrání, a Výbor tedy není příslušný ani z tohoto důvodu. A konečně, Výboru nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí vnitrostátních soudů, pokud nejsou svévolná nebo pokud neodpírají spravedlnost. Zde však Výbor takové vady nenašel. Kromě restitucí je stále živé i téma odškodňování křivd způsobených komunistickým režimem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu zaniká nárok na jednorázový příspěvek (v tomto případě příspěvek pro bývalé příslušníky PTP) smrtí oprávněného. Pokud však oprávněný řádně uplatnil nárok ještě před smrtí, tento nárok se dědí, i když před smrtí přiznán nebyl, či byl dokonce zamítnut, a dědic s novými doklady požádá o nové rozhodnutí.³⁹ Ústavní soud řešil v roce 2015 několik sporů, které se týkaly adekvátní náhrady za vyvlastněný majetek. Vždy rozhodl shodně: náhrada musí být poskytnuta zásadně ve výši plné tržní ceny, tedy ceny, za kterou by bylo možné věc (pozemek, stavbu) prodat.⁴⁰

Tématem, které se objevuje stále častěji, je nabytí věci od nevlastníka. V roce 2015 došlo k rozporu mezi Nejvyšším a Ústavním soudem. Tento rozpor byl nakonec vyřešen několika nálezy Ústavního soudu,⁴¹ podle kterých je třeba chránit dobrou víru nabyvatele, zejména pokud se opírá o zápis v katastru. Aby však nabyvatel mohl dobrou víru obhájit, musí vynaložit určitou míru opatrnosti – pokud na pozemku například stojí cizí stavby, dobrou víru to narušuje.⁴² Vzhledem k tomu, že nový občanský zákoník rozšířil možnosti nabytí věci od nevlastníka, podobných sporů bude zřejmě přibývat.

Vlastnické právo nechrání pouze „hmotné“ statky, ale i autorská díla a práva k výsledkům tvůrčí činnosti. V roce 2015 vydal Ústavní soud několik nálezů, kterým jasněji vymezil oprávnění kolektivních správců (OSA, INTERGRAM...) požadovat uzavření licenční

³⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 130/14 ze dne 13. 8. 2015.

³⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1255/13 ze dne 2. 4. 2015.

³⁸ Rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva č. 1947/2010 – B. a C. proti České republice a č. 1961/2010 – X. a ostatní proti České republice.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 27/2015-26 ze dne 29. 4. 2015.

⁴⁰ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1135/14 ze dne 30. 6. 2015 a sp. zn. I. ÚS 1904/14 ze dne 11. 8. 2015.

⁴¹ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 415/15 ze dne 27. 8. 2015 a sp. zn. IV. ÚS 402/15 ze dne 8. 6. 2015.

⁴² Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 5163/2014 a 22 Cdo 910/2015 ze dne 22. 7. 2015.

smlouvy, a vydání bezdůvodného obohacení vůči podnikatelům, kteří na provozovně pouštějí hudbu, televizní přenosy a jiné produkce. Soud rozhodl, že je třeba podrobně posoudit okolnosti: pokud je produkce směřovaná k zákazníkům (hudební podkres v obchodě, televizní přenos sportovního utkání v baru), pak jde o veřejnou produkci. Pokud tomu tak není (např. servírka si pouští rádio pro osobní zábavu, opravář má zapnutou televizi, protože ji opravuje), pak o veřejnou produkci nejde.⁴³

K ochraně práv se lidé mohou obracet na úřady a soudy. Pokud zásah nemůže přijít včas, lze práva chránit svépomocí. Meze svépomoci stanovuje § 14 občanského zákoníku, který dává občanům oproti staré úpravě širší možnosti „pomoci si ke svým právům sami,“ je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. Konkrétní meze svépomoci však musí určit až praxe. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu budou meze svépomoci překročeny například tam, kde vlastník pozemku v rámci svépomoci poškodí nebo zcela zničí cizí věci na jeho pozemku neoprávněně uložené.⁴⁴

1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů

V roce 2015 bylo navrženo či schváleno několik zákonů s nepřímým dopadem na ochranu osobních údajů. Zejména se jedná o zákony, které umožňují státu shromažďovat a zpracovávat velké množství údajů.

V roce 2015 byla předložena novela zákona o zdravotních službách⁴⁵ zavádějící Národní zdravotnický informační systém, který propojuje a rozšiřuje databáze a registry v oblasti zdravotnictví. Návrh opět zřizuje Národní registr zdravotnických pracovníků, který byl zrušen v roce 2012, vznikne také Národní registr hrazených zdravotních služeb, který bude obsahovat údaje o obsahu, datu a čase poskytnutí zdravotních služeb a o provedených úhradách zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění, dále Národní diabetologický registr a Národní registr intenzivní péče. Zavedení těchto nástrojů na jedné straně usnadní řízení zdravotnictví, na druhé straně však koncentruje mnoho citlivých údajů.

K dalšímu shromažďování osobních údajů dochází se zavedením nástrojů proti daňovým únikům a hospodářské kriminalitě, zejména s povinností podávat kontrolní hlášení⁴⁶ a s plánovanou elektronickou evidencí tržeb.⁴⁷ Přípravuje se zavedení centrální evidence bankovních účtů.⁴⁸ V roce 2015 byl také předložen zákon o hazardních hrách⁴⁹, který zavádí *Informační systém provozování hazardních her a registrace hráčů* umožňující prakticky v reálném čase monitorovat velkou část trhu s hazardními hrami. Konečně, v legislativním procesu je zákon o prokazování původu majetku⁵⁰, který umožní finančním úřadům vyžadovat podrobné informace o majetku některých občanů. Byl také zřízen Registr smluv, popsany níže, do kterého se však osobní údaje vkládají ve velmi omezeném rozsahu. Tyto

⁴³ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2186/14 ze dne 13. 1. 2015.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1335/2013 ze dne 28. 1. 2015. Rozhodnutí se vyjadřuje ke starému OZ, ale lze jej aplikovat i na novou úpravu.

⁴⁵ Zákon č. 147/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁷ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

⁴⁸ Sněmovní tisk 718 (7. volební období).

⁴⁹ Sněmovní tisk 578 (7. volební období). Tento zákon byl v roce 2016 schválen, nabytí účinnosti je předpokládáno 1. 1. 2017

⁵⁰ Sněmovní tisk 504 (7. volební období).

iniciativy jsou vedeny žádoucími a prospěšnými cíli, jako zlepšení zdravotnictví, lepší výběr daní či transparentnost veřejné správy. Je však třeba pamatovat na to, že každé soustředění a zpracování většího množství osobních údajů s sebou nese vysoké požadavky na správce. Registry a databáze je třeba vyhodnocovat z hlediska práv osob, jejichž údaje jsou zpracovávány, jejich zabezpečení, ochrany proti zneužití, a obecně z hlediska přiměřenosti rozsahu zpracování.⁵¹

Hledání hranic a skutečného obsahu osobnostních práv je trvalým procesem, kde poslední slovo mívají často až soudy nejvyšších instancí. V roce 2015 vystoupily do popředí zejména otázky zásahu do soukromí v rámci trestního řízení, odpovědnost novinářů za publikované informace a také používání bezpečnostních kamer.

Při vyšetřování trestné činnosti musí právo na soukromí často ustoupit. I v trestním řízení však soukromí člověka požívá ochrany. Nejvyšší státní zastupitelství vydalo v lednu 2015 výkladové stanovisko, kterým sjednocuje postup při sledování e-mailové komunikace a dat v telefonech: e-maily, data v telefonu, SMS zprávy a další informace, které jsou v zařízení v době jejich zabavení, je možné využít bez dalšího.⁵² Chtějí-li však orgány činné v trestním řízení použít e-maily a zprávy doručené později, potřebují souhlas soudce, jako by šlo o odposlech.⁵³ Konečně, pokud jde o e-maily uložené na serveru, použije se postup jako pro otevření listovních zásilek v běžné poště, tedy opět se svolením soudce.⁵⁴ Jestliže přístup k elektronické komunikaci sjednotil nejvyšší státní zástupce, v případě zdravotní dokumentace musely zasahovat soudy.⁵⁵ Zdravotní dokumentace zemřelého obsahuje informace nanejvýš osobní povahy a příslušné ustanovení trestního řádu je v tomto případě třeba vykládat vždy tak, aby byla zachována jejich ochrana. Pitevní protokoly a protokoly o prohlídce těla zemřelého je tedy možné poskytnout jen se souhlasem soudu, pokud není pitva prováděna přímo v rámci trestního řízení.

Ani případný souhlas soudu však nedává orgánům činným v trestním řízení *bianko šek* na vyžadování veškeré dokumentace. Podle Ústavního soudu⁵⁶ je možné vyžadovat jen takové dokumenty, které jsou nutné k vyšetřování. V souzené věci vyžadoval státní zástupce celou zdravotní dokumentaci, a to přesto, že sporná byla pouze jediná listina (navíc nešlo o trestný čin proti životu či zdraví, ale o podezření na padělání této listiny). Požadavek byl tedy zcela nepřiměřený a Ústavní soud rozhodnutí okresního soudu zrušil jako rozporné s právem na ochranu soukromí.

Čím silnější je zásah, tím vyšší je potom třeba klást požadavky na rozhodování soudu. Ústavní soud zrušil pokutu udělenou notářce, která měla v úschově závěť, dle názoru policie důležitou pro trestní řízení. Projev poslední vůle zemřelého je dokumentem povahy nanejvýš osobní a jeho vydání policii je možné jen za mimořádných okolností. Rozsudek okresního soudu však tyto požadavky nesplnil, když jeho odůvodnění bylo strohé a v zásadě se omezilo pouze na přepis žádosti policie. Notářka tak dle názoru Ústavního soudu postupovala správně,

⁵¹ Nepřiměřené shromažďování osobních údajů může být samo o sobě porušením Úmluvy, viz rozsudek ESLP Leander proti Švédsku ze dne 26. 3. 1987, č. j. 9248/81.

⁵² Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství 1/2015 ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k problematice zjišťování obsahu mobilních telefonů a jiných datových nosičů, včetně obsahu e-mailových schránek, dostupné např. zde: http://nsz.cz/images/stories/PDF/Stánoviska_Proces/2015/1_SL_760-2014.pdf.

⁵³ § 88 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

⁵⁴ § 158d zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2050/14 ze dne 10. 3. 2015.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2499/14 ze dne 10. 3. 2015.

když i za cenu osobní újmy v podobě pokuty odmítla závěť vydat. Nerespektovat rozhodnutí soudu je podle Ústavního soudu možné jen výjimečně, avšak ani zesnulá, ani notářka nebyli účastníky řízení před okresním soudem a neexistoval jiný prostředek, jak mohly hájit svá práva.⁵⁷

V roce 2015 padl dlouho očekávaný rozsudek známý jako „Ryneš proti ÚOOÚ“.⁵⁸ Úřad pro ochranu osobních údajů udělil pokutu občanovi, který bezpečnostní kamerou určenou k ochraně svého majetku zaznamenával i část chodníku. Na disku tak mohly být uloženy i záběry náhodných kolemjdoucích. Jedná se o konečné rozhodnutí v delším sporu, který byl zmiňován již v minulých Zprávách.⁵⁹ Ochrana osobních údajů je upravena i evropským právem, Nejvyšší správní soud proto musel položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU a požádat ho o závazný výklad evropské směrnice. Šlo o to, zda se na daný případ vztahuje výjimka týkající se zpracování osobních údajů pro osobní potřebu, která je přímo ze zákona přípustná. V prosinci 2014 Soudní dvůr rozhodl, že se výjimka neuplatní, neboť kamerové sledování veřejně přístupného místa není v žádném případě zpracování osobních údajů pro osobní potřebu.⁶⁰ Na druhou stranu ale konstatoval, že na případ se mohou vztahovat jiné výjimky – zpracování osobních údajů pro ochranu vlastních práv a oprávněných zájmů a pro předcházení a vyšetřování trestné činnosti. Na rozdíl od zpracování pro osobní potřebu, které je obecně přípustné bez dalšího, tyto výjimky je možné uplatnit jen tehdy, pokud je rozsah zpracování přiměřený chráněnému zájmu. Nejvyšší správní soud vyšel z této argumentace. Zaznamenávání veřejného prostranství soukromou kamerou je přípustné, pokud je to nezbytné k ochraně života, zdraví, majetku, či jiný oprávněných zájmů. Nelze zaznamenávat více údajů než je nezbytně nutné pro tento účel. Rovněž by neměla být tato možnost nadužívána v situacích, kdy reálné riziko skutečného útoku je mizivé. V případě pana Ryneše sice vznikly jisté pochyby o tom, zda bylo jeho jednání přiměřené, ale protože výklad i úřední praxe byly nejasné a nejednotné, soud uloženou pokutu zrušil.

Pozornost zasluhuje i rozsudek z května 2015, ve kterém Nejvyšší soud rozhodl, že zásah do osobní integrity vedoucí ke zdravotnímu poškození dítěte, které bylo způsobeno pochybením nemocnice, je zásahem do soukromí všech členů rodiny.⁶¹ Soud uznal rodinu jako samostatnou jednotku, jako „živý organismus,“ kde újmu jednotlivých členů nelze izolovat od ostatních.

Úmyslné intenzivní zásahy do soukromí jsou dle Nejvyššího soudu trestné. V souzeném případě pachatel rozmístil po bytě nájemníků skryté kamery. Soudy nižších stupňů nepovažovaly toto jednání za trestný čin, ale pouze za nemajetkovou újmu, kterou je třeba řešit soukromoprávní žalobou. Nejvyšší soud naopak prohlásil tajné sledování a umístění kamer za trestný čin poškození cizích práv.⁶² Toto rozhodnutí pomáhá vymezit hranici, za kterou je zásah do soukromí již tak silný, že vyžaduje trestní postih.⁶³

Jaký vývoj lze čekat v budoucnosti? S příchodem nových technologií se objevují nové výzvy pro ochránce soukromí. ÚOOÚ identifikoval pro příští roky tři oblasti, které chce pečlivěji

⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 799/15 ze dne 9. 7. 2015.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 113/2012 ze dne 25. 2. 2015.

⁵⁹ Podrobněji ve Zprávě za rok 2014, str. 19.

⁶⁰ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-212/13 Ryneš proti Úřadu pro ochranu osobních údajů.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 5158/2014 ze dne 27. 5. 2015.

⁶² § 181 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tdo 843/2015 ze dne 14. 7. 2015.

sledovat: Natačení a focení pomocí dronů, přeshraniční pohyb osobních údajů⁶⁴ a algoritmické zpracování velkých dat.

Právě v souvislosti s algoritmickým zpracováním se objevila hrozba tzv. „algoritmického vězení“. Pomocí techniky je možné shromažďovat a zpracovávat data z různých zdrojů, například z veřejných rejstříků, z placených obchodních databází, ze sociálních sítí, z databází bank a marketingových společností, z různých věrnostních programů atd. Pomocí algoritmů je pak možné z těchto dat sestavit jakýsi „profil“ člověka a na jeho základě posoudit třeba úvěrové riziko, vhodnost uchazeče o práci, záliby a charakter, či dokonce pravděpodobnost podvodného nebo nemorálního jednání. Tyto modely jsou z povahy věci natolik složité, že není možné je efektivně kontrolovat, jejich tvůrci je navíc zpravidla považují za své tajné know-how. Na jednu stranu značně snižují náklady a rizika v nejrůznějších oblastech, nahrazují týmy špičkových analytiků a zjišťují souvislosti, jejichž nalezení by nebylo v lidských silách. Pokud však je výsledek negativní, člověk je omezen v možnosti získat úvěr nebo práci či jinak rozvíjet své životní cesty. Vzhledem k uzavřené podobě algoritmů však prakticky nemá možnost se bránit, zpravidla ani neví, proč je hodnocen negativně, často ani nelze odhalit omyl. Pro tento stav se v odborných kruzích vžilo označení „algoritmické vězení“. Úřad pro ochranu osobních údajů si je této hrozby vědom a monitoruje ji.

Algoritmické zpracování „velkých dat“ může být prospěšné, je však nutné jej řádně regulovat. V roce 2015 byl schválen zákon⁶⁵, který reguluje tzv. registry dlužníků. Na jednu stranu umožňuje jejich tvorbu a zpracování bez předchozího souhlasu, na druhou stranu dává spotřebiteli právo na výpis z těchto databází a na opravu nepřesných údajů. Žádný zákon však zatím neřeší algoritmické zpracování a „těžbu“ dat z mnoha otevřených zdrojů.

1.3. Svoboda slova

I rok 2015 byl bohatý na spory novinářů s těmi, kdo se cítili být dotčeni publikovanými zprávami. Vybíráme nejzajímavější případy:

- Zveřejnění nepravdivé informace nemusí vždy vést k zásahu do osobnostních práv. I nepravdivý výrok požívá ochrany, pokud nejde o lež úmyslnou, informace se zakládala na věrohodných podkladech, autor výroku se snažil informaci ověřit a později se za svou chybu omluvil. Svou roli rovněž hraje, pokud poškozená je osoba veřejně činná.⁶⁶
- A naopak, i informace pravdivá může být výjimečně žalovatelným zásahem, pokud je vytržena z kontextu a prezentována zkreslující formou.⁶⁷
- Novinář nese odpovědnost i za převzatá tvrzení, ne však absolutně. Pokud přebírá tvrzení od respektovaného odborníka, který má o věci bezprostřední znalosti, např. znalec činný v dané věci, není možné po novináři chtít, aby věc odborně posoudil.⁶⁸
- Tzv. novinářská zkratka, tedy používání zjednodušujících formulací v omezeném prostoru, je do jisté míry přípustná. Nejvyšší soud se zastal novinářů, kteří napsali, že v kauze „Toflova gangu“ byl obviněn státní zástupce. Ten však byl pouze podezřelý,

⁶⁴ V reakci na rozsudek Soudního dvora EU C-362/14 Schrems, který byl zrušen tzv. Safe Harbour systém.

⁶⁵ Zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2051/14 ze dne 3. 2. 2015.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3132/2014 ze dne 25. 2. 2015, prakticky shodně i rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 975/2015 ze dne 15. 6. 2015.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2296/14 ze dne 14. 4. 2015.

vyšetřování jej podezření zbavilo, obvinění nikdy vzneseno nebylo. Soud konstatoval, že slovo „obvinít“ má v běžném jazyce širší význam než v trestním právu (nařčen či očerněn) a nelze po novinářích požadovat užívání právnicky čistého jazyka.⁶⁹

- I novinářská zkratka má však meze: soud shledal porušení presumpce neviny u případu, kdy byl člověk označen za „kuplíře“ a „člena gangu kuplířů,“ ačkoliv trestní řízení stále probíhalo. Na rozdíl od výše uvedeného „obvinění,“ slovo „kuplíř“ je jednoznačné.⁷⁰

Stále častějším tématem, je svoboda projevu na internetu. V roce 2015 se soud zabýval případem, kdy anonymní přispěvatel zveřejnil v internetové na zpravodajském serveru informace o dítěti, které se stalo obětí znásilnění. Úřad pro ochranu osobních údajů uložil pokutu provozovateli webu. Soud rozhodnutí potvrdil. Uznal spoluodpovědnost provozovatele za obsah, který vkládají uživatelé.⁷¹ „Je totiž patrné, že jednotliví přispěvatelé své komentáře na server dávají právě proto, aby se jejich příspěvky dostaly k široké veřejnosti a staly se tak veřejně přístupnými, což jim (provozovatel) umožňuje,“ odůvodnil rozhodnutí. V podobném případě Vrchní soud v Praze odsoudil společnost OUR MEDIA, provozovatele serveru www.parlamentnilisty.cz, k zaplacení 150 000 Kč jako náhradu nemajetkové újmy za to, že neodstranil rasistické komentáře pod třemi články, a to po dobu tří let. Nenávistné projevy na internetu, tzv. hate speech, budou patrně důležitým tématem pro veřejnou správu i v následujících letech. Situace je však komplikovaná tím, že servery, na kterých jsou tyto stránky umístěny, se často fyzicky nacházejí v zahraničí, stejně jako sídla jejich provozovatelů. Jsou tak mimo jurisdikci českých orgánů.

I v roce 2015 řešily soudy otázku tzv. indemnity, neboli absolutní poslanecké imunity za projevy učiněné v Parlamentu. Po několika mediálně sledovaných rozhodnutích Nejvyššího soudu z let 2013 a 2014 se k otázce dostal i Ústavní soud, který vyložil indemnitu velmi úzce – vztahuje se jen na projevy, které jsou součástí parlamentní debaty jakožto nástroje tvorby politické vůle. Nelze tak chránit projevy v kuloárech, na setkání s voliči či neformální rozpravy mezi poslanci, nebo, jako v souzené věci, příspěvky na Facebooku.⁷² Ústavní soud výslovně uvedl, že se jedná o privilegium, které má chránit Parlament jako celek a má zajistit svobodnou parlamentní debatu. Příspěvky na Facebooku, i když jsou posílány přímo z jednacího sálu, však nejsou součástí parlamentní debaty.

1.4. Právo na informace

Počet žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím stoupl oproti roku 2014 o 47 %.⁷³ Přesto úřady většinou vyřizují žádosti bez průtahů. K drobným průtahům dochází na Ministerstvu spravedlnosti, které je odvolacím orgánem při neposkytnutí informací státní správou soudů. Ministerstvo si je problému vědomo a pracuje na urychlení.⁷⁴

V oblasti legislativní došlo k několika změnám. Nabyly účinnosti dvě novely zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.⁷⁵ Zákon nyní výslovně požaduje poskytování informací v otevřeném a strojově zpracovatelném (tzv. open data) formátu a je

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 965/2015 ze dne 31. 7. 2015.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 577/13 ze dne 23. 6. 2015.

⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 114/2013-39 ze dne 19. 8. 2015

⁷² Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3018/14 ze dne 16. 6. 2015

⁷³ Výzkum veřejné ochránčyně práv, sp. zn. 98/2014/OCHRÁNKYNĚ ze dne 14. 12. 2015

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ Zákon č. 222/2015 Sb. a zákon č. 181/2014 Sb.

uzákoněno i poskytování doprovodných informací (tzv. metadata). Přibyly rovněž dva nové důvody pro neposkytnutí informace - pokud by zveřejnění informace mohlo ohrozit stabilitu finančního systému a pokud se jedná o informace v databázích podle zákona o kybernetické bezpečnosti. Dlouhodobým nedostatkem právní úpravy je neexistence orgánu, který by sjednocoval výklad zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhodoval by v některých specifických situacích (např. odmítání „kverulačních“ stížností).

Zásadní legislativní změnou je přijetí zákona o registru smluv.⁷⁶ Tento zákon prikazuje subjektům vyjmenovaným v zákoně zveřejňovat většinu jimi uzavíraných smluv. Nezveřejněná smlouva nebude účinná. Povinnost dopadá nejen na stát, samosprávy a jejich organizační složky, ale i na příspěvkové organizace (muzea, divadla) a státem a samosprávou většinově vlastněné obchodní společnosti. Půjde například o ČEPRO, MERO, České dráhy a jejich dceřiné společnosti, na komunální úrovni povinnost dopadne na mnohé dopravní podniky, technické služby, provozovatele vodovodů. Tento zákon představuje posun k aktivnímu zveřejňování informací a výrazně tak napomáhá transparentnosti veřejné správy a nakládání s veřejnými prostředky. Vyskytly se však i obavy, zda takto rozsáhlé zpřístupnění informací neohrozí osobní údaje či obchodní tajemství. Zákon se snaží tomuto riziku předejít pomocí řady výjimek (např. smlouvy se spotřebiteli a nepodnikateli, technické výkresy) a možností ze smluv před zveřejněním odstranit osobní údaje, obchodní tajemství a další informace. Reálné dopady zákona však bude třeba sledovat a vyhodnocovat. Zákon nabývá účinnosti 1. 7. 2016, ustanovení o neúčinnosti nezveřejněné smlouvy však až o rok později.

Poskytování informací obchodními společnostmi, jejichž vlastníkem je veřejná instituce (stát, samospráva) je stále problematické. Ačkoliv podle judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu jsou tyto společnosti zpravidla považovány za veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, a tedy za povinné subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím⁷⁷, společnosti si této povinnosti často nejsou vědomy a poskytování informací odmítají s tím, že tento zákon se na ně nevztahuje. Spory tak často končí u soudů.⁷⁸

Požadování informací po obchodních společnostech je v mnoha ohledech specifické. Nejsou to správní orgány, tedy nemají „nadřízený orgán“ ve smyslu správního řádu - jeho funkci obvykle nahrazuje statutární orgán či generální ředitel, a je náročnější poskytnutí informací vynutit. Soudy tak „rozvolnily“ procesní pravidla ve prospěch žadatelů. Pokud odvolací orgán opakovaně vrací žádost na první stupeň, i když je zřejmé, že všechny relevantní skutkové a právní otázky byly vyřešeny, lze přímo podat žalobu k soudu, i když formálně zde není pravomocné druhostupňové rozhodnutí.⁷⁹ Rovněž se lze přímo obrátit na soud, pokud žalovaný povinný subjekt nemá transparentní dvoustupňovou strukturu pro rozhodování o odvoláních.⁸⁰

⁷⁶ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

⁷⁷ Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 41/2015 ze dne 23. 4. 2015.

⁷⁸ V roce 2015 šlo např. o společnost Plzeňská teplárenská a. s., rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 90/2015 – 29, Industry Servis ZK, a. s., rozsudek Krajského soudu v Brně, 62 A 23/2013 – 139 (potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu 10 As 41/2015 – 43), ČEZ, a. s., rozsudek Městského soudu v Praze, 7 A 251/2011 – 125, České dráhy, a. s., rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 113/2014 – 35 a další.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 113/2014 ze dne 28. 1. 2015.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 180/2015 ze dne 30. 9. 2015.

Pozitivně lze hodnotit iniciativu některých jednotlivých úřadů, které aktivně zveřejňují data, a to ve strojově čitelné a zpracovatelné podobě. Takový postup nesmí zasahovat do práv soukromých osob a je tedy možné zveřejňovat pouze data souhrnná, statistická, důsledně anonymizovaná nebo taková, kde zákon výslovně přiznává možnost osobní údaje zveřejnit. Pokud jsou tyto požadavky dodrženy, přispívá aktivní zveřejňování k otevřenosti a pozitivnímu vnímání veřejné správy. Tato tzv. „otevřená data“ mohou sloužit občanům buď k vyhledávání konkrétních položek, které je zajímají, nebo k tvorbě pokročilejších aplikací, vizualizací, a třeba i kontrole. Příklady aktivního zveřejňování dat jsou například:

- Otevřená data Ministerstva financí: <http://data.mfcr.cz/>
 - Otevřená data České obchodní inspekce: <http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/otevrena-data/>
 - Otevřená data ČTÚ: <http://www.ctu.cz/otevrena-data/katalog-otevrenych-dat-ctu.html>
 - Geoportál hl. m. Prahy: <http://www.geoportalpraha.cz/cs/opendata>
 - Otevřená data NKÚ: <http://data.nku.cz/>
- Otevřená data publikují i některé samosprávy, například město Děčín: <http://data.mmdecin.cz>

Stále se lze setkat s případy, kdy instituce odmítají poskytovat informace i přes pravomocné rozhodnutí nadřízeného orgánu a soudu. Krajský úřad Zlínského kraje takto odmítl poskytnout žadateli informace, ačkoliv rozhodnutí bylo 17x zrušeno a vráceno Ministerstvem vnitra jako nadřízeným orgánem. Žadatel proto žaloval Zlínský kraj pro nemajetkovou újmu, která mu vznikla nesprávným úředním postupem, který spočíval v průtazích a nerespektování právního názoru nadřízeného orgánu. Podle rozhodnutí Okresního soudu ve Zlíně z 21. 4. 2015 byla žadateli přiznána náhrada ve výši 40 000 Kč, odvolací soud toto rozhodnutí potvrdil.⁸¹

I v roce 2015 se vyvíjela judikatura k otázce ochrany soukromí zaměstnanců veřejné správy a jejího střetu s právem občana na informace. Přestože k otázce poskytování informací o platech existuje obsáhlá judikatura, praxe je stále nejednotná. Dotazy nesměřovaly pouze na platy. Nejvyšší správní soud rozhodl, že i informace o vzdělání a kvalifikaci úředníka mají být veřejné, leda by snad byly důkazy o tom, že tyto informace mají být zneužity.⁸² Pokud by se v daném případě ukázalo, že požadované informace mají sloužit například k šikaně, vydírání nebo k vyvolávání nenávisti vůči osobě, je možné žádost odmítnout s odkazem na zákaz zneužití práva.

Konečně, stále se rozvíjí výklad toho, co vůbec je „informací“, poskytovanou podle informačního zákona. V roce 2015 soud vyhověl žádosti o poskytnutí stavebních technických norem.⁸³ Zákon o technických požadavcích na výrobky sice dává Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví oprávnění vybírat za poskytnutí technických norem úplatu, podle názoru soudu však nevylučuje možnost žádat o jejich poskytnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Současně platí, že normy, které jsou podle stavebního zákona závazné, musí být poskytnuty bezplatně. Byla však předložena novela stavebního zákona, která, bude-li schválena, zruší povinnost poskytovat technické normy ve stavebnictví bezplatně.

⁸¹ Rozsudek Okresního soudu ve Zlíně sp. zn. 19 C 36/2015 ze dne 21. 4. 2015, dostupný zde: <http://files.pravo-ve-verejnem-zajmu.webnode.cz/200000009-7440e76359/rozsudek.PDF>, následně potvrzený rozsudkem Krajského soudu v Brně sp. zn. 60 Co 367/2015 ze dne 1. 12. 2015, dostupným zde: http://files.pravo-ve-verejnem-zajmu.webnode.cz/200000029-bcf91bdf38/rozsudek_0_60Co_367_2015_7.pdf.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 12/2015 ze dne 25. 3. 2015.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 162/2014 ze dne 28. 5. 2015.

1.5. Právo shromažďovací

Rok 2015 přinesl další rozsudek ve sporu, zda blokáda proti kácení stromů na Šumavě v roce 2011 byla výkonem shromažďovacího práva a zda byla rozpuštěna protizákonně.⁸⁴ Ani v roce 2015 však nepadlo konečné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud toliko zrušil rozsudek Krajského soudu v Plzni a vrátil mu věc k dalšímu projednání, když konstatoval, že nešlo o shromáždění. Podle soudu se shromážděním rozumí přítomnost více osob v konkrétním čase na konkrétním místě, s jednotným účelem spočívajícím ve výměně informací a názorů či vyjadřování postojů k řešení určitých společenských záležitostí, a musí se i navenek projevovat jako shromáždění. V tomto případě šlo o akci více osob na konkrétním místě, byť to se postupně přesouvalo podle průběhu těžby. Nešlo však o jednu akci v konkrétním čase, nýbrž o několik jednotlivých akcí v průběhu několika týdnů, které byly navíc přerušovány obdobími, kdy v prostoru žádná shromáždění neprobíhala (např. v noci). Účelem nebyla výměna či projev názorů mezi účastníky shromáždění, ale aktivní bránění těžbě v místech, kde těžba probíhala. Prvotním účelem blokády tedy nebylo svou účastí na shromáždění projevit odpor vůči těžbě jako názor či postoj, ale mimořádným způsobem fakticky těžbě zabránit. Aktivisté vyhledávali místa, kde se těží. V tomto směru tedy aktivisté rušili těžbu, nikoliv naopak (těžba by rušila shromáždění ve výkonu jejich práva). Konečně, skupiny aktivistů ani nedávaly najevo, že jde o shromáždění, naopak, někteří při policejním zásahu trvali na tom, že jde o individuální akce jednotlivců. Sami účastníci tedy akci nepovažovali za shromáždění, a proto bylo těžké pro státní orgány k nim takto přistupovat. Soud přitom nepředjímá, zda zásah policie byl v pořádku. Akce aktivistů však nebyla shromážděním a nelze se tedy domáhat ochrany podle zákona o právu shromažďovacím.

Ústavní soud vydal v roce 2015 nález k zákazu shromáždění pořádaného spolkem Stop Genocidě. Ústavní soud rozhodl, že i projevy násilné, brutální a šokující mohou sloužit veřejné debatě a požívají tedy ústavní ochrany. V tomto konkrétním případě se však shromáždění konalo v blízkosti školy a zákaz shromáždění tak byl odůvodněn ochranou dětí.⁸⁵ Nejedná se o první podobný spor, již v minulosti byla se stejným odůvodněním rozpuštěna shromáždění téhož spolku a soudy rovněž takový postup potvrdily.⁸⁶

Mnohem větší zájem a pozornost vzbudila veřejná debata o tom, které projevy na shromážděních a demonstracích jsou ještě přípustné, a které již ne. Obecně platí, že svobodu projevu není možné omezovat, pokud není tímto omezením chráněno jiné právo. Nepřípustné jsou tedy zpravidla projevy, které bezprostředně vyzývají k násilí, případně které hanobí skupinu obyvatel nebo určitý světonázor či propagují a podněcují potlačování lidských práv a svobod. Praxe v České republice je však stále značně nejednotná – zatímco určité projevy jsou stíhány jako trestné činy, jiné jsou pouze přestupky a další nejsou stíhány vůbec. Rozhodování úřadů postrádá vnitřní konzistenci, občané v důsledku nevědí, co je ještě přípustné. Značnou pozornost vzbudil např. případ makety šibenice popsané výzvami k popravám „vlastizrádců“ na demonstraci v červnu 2015. Přímou na místě policie věc vyhodnotila jako legitimní svobodu projevu a nezasáhla. Později byla věc stíhána jako trestný čin, poté předána k přestupkovému řízení, a poté zastavena, protože se nejednalo ani o přestupek.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 39/2014 ze dne 18.11.2015. Viz rovněž Zpráva za rok 2011, str. 20 a Zpráva za rok 2013, str. 16.

⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015.

⁸⁶ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 104/2012 ze dne 30. 10. 2012, podrobněji též Zpráva za rok 2012, str. 16 a 17.

1.6. Právo sdružovací

Nejvyšší správní soud ve věci Sudetoněmeckého krajanského sdružení potvrdil, že zákazy a omezení sdružovacího práva musí být vykládány pokud možno restriktivně.⁸⁷ V demokratické společnosti je třeba diskutovat i o tématech citlivých, kontroverzních a vyjadřovat názory nepopulární. Stanovy sdružení zpochybňují určitou část českého právního řádu a považují ji za bezprávi (v tomto případě šlo tzv. Benešovy dekrety). To však a priori neznamená, že sdružení je hrozbou pro zákonnost a ústavnost v České republice. Soud proto zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra, které registraci spolku odmítlo.

1.7. Právo volební

V roce 2015 se v ČR nekonaly žádné volby.⁸⁸ Přesto i v této oblasti došlo k vývoji, protože soudy rozhodovaly poslední stížnosti na volby z roku předchozího.

Velký zájem vyvolalo zamítnutí návrhu na zrušení tzv. uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu (vyřazení stran s méně než 5 % hlasů). Dvě strany (Česká pirátská strana a Strana zelených) namítaly u Ústavního soudu, že jde o omezení práva být volen, ke kterému není žádný legitimní důvod. Soud již dříve rozhodl, že v českém parlamentu má klauzule opodstatnění, neboť bez ní by byl parlament roztržštěný a neakceschopný. Stejný závěr podle soudu platí i v Evropském parlamentu: odstranění pětiprocentního prahu by umožnilo vstup menších, úzce profilovaných stran, jejichž reálný vliv by byl okrajový, na druhou stranu by znesnadnilo hledání politického konsenzu.⁸⁹

Druhý významný případ se týkal tzv. „nakupování hlasů“. Již v minulosti soudy takový styl volebního boje odmítly.⁹⁰ V tomto případě však soud rozhodl opačně. Podle soudu je třeba odlišit čisté „kupčení s hlasy“ spojené s nátlakem a příkazy od legitimní volební agitace, např. rozdávání dáreků na volebních setkáních či bezplatný vstup na zábavu pro toho, kdo prohlásí, že volil určitého kandidáta. Soudy mohou do výsledku voleb, který je zásadním projevem vůle lidu, zasáhnout pouze tehdy, jsou-li pro to závažné důvody podložené jasnými důkazy.⁹¹ Protože však hranice vymezená soudem je tenká a motivace k „nakupování hlasů“ silná, lze v budoucnu očekávat, že soudy se k této otázce ještě vrátí.

Občané svou vůli vyjadřují nejen ve volbách, ale i pomocí referend. Zastupitelstvo města Brna vyhlásilo v listopadu roku 2014 většinou hlasů referendum týkající se hlavního vlakového nádraží v Brně a dobu jeho konání určilo současně s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2016. Menšinová zastupitelé toto rozhodnutí napadli u soudu, jelikož takto vyhlášené referendum zabraňuje zastupitelstvu, aby až do referenda o této otázce samo rozhodlo, a dobu 2 let považovali zastupitelé za nepřiměřenou. Nejvyšší správní soud stížnost zamítl, jelikož vyhlášení referenda samo o sobě nezasahuje do práv zastupitele vykonávat svůj mandát.⁹² Soud tak navázal na svou předchozí judikaturu, podle které je v pochybnostech třeba zvolit takový výklad zákona, který umožní referendum konat, a to pokud možno tak, aby naplnilo svůj účel (například se v zájmu vyšší účasti snažit vyhlásit jej souběžně s volbami).

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 67/2014 ze dne 3. 3. 2015.

⁸⁸ Na příštích 11 let šlo o poslední nevolební rok.

⁸⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ze dne 19. 5. 2015.

⁹⁰ Zejména nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011 (město Krupka).

⁹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3673/14 ze dne 10. 2. 2015.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ars 1/2015 ze dne 2. 9. 2015.

2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

2.1. Občanské soudní řízení

Oblast civilního řízení zaznamenala v roce 2015 několik drobných úprav. U některých sporů z bytového spoluvlastnictví přešla příslušnost z krajských na okresní soudy, což ještě více usnadnilo přístup k soudní ochraně v těchto věcech.⁹³ Rovněž došlo k zavedení paušální částky náhrady nákladů řízení pro účastníky řízení nezastoupené advokátem, notářem či patentovým zástupcem, aby i tito účastníci mohli náklady řízení doložit paušálně a nikoliv detailně popisovat jednotlivé úkony.⁹⁴ Bude na každém účastníkovi, zda vyúčtuje jednotlivé úkony a jejich skutečnou hodnotu, anebo uplatní paušál. Konkrétní výše náhrad upravená prováděcí vyhláškou je sice nižší než u advokátů⁹⁵, avšak přitom je nutno zohlednit většinou nižší odbornost obecných zmocněnců⁹⁶ či jiných zástupců⁹⁷ a právní regulaci a odpovědnost advokátů a dalších právních odborníků⁹⁸. Na druhou stranu i po některých dalších zástupcích je vyžadováno stejné vzdělání a stejná odbornost jako po advokátech.⁹⁹ Minimálně v těchto případech je tedy otázka, zda je nižší odměna skutečně na místě.

2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Z vyhodnocení činnosti soudů prověrkami Ministerstva spravedlnosti za rok 2015 vyplývá, že u okresních soudů došlo v trestní agendě k poklesu počtu nových věcí, ale také k poklesu počtu vyřízených věcí a k poklesu počtu nedodělků. U krajských soudů byl počet nových trestních věcí v prvním i druhém stupni i počet vyřízených věcí víceméně stejný, avšak přesto mírně vzrostl počet nedodělků. V civilních agendách došlo rovněž k poklesu počtu nových i vyřízených věcí i počtu nedodělků. K nárůstu došlo pouze ve věcech opatrovnických (agenda P) a nesporných (agenda Nc), což může souviset s rozvojem nesporných řízení podle nového občanského zákoníku a zákona o zvláštních řízeních soudních (např. povinný přezkum omezení svéprávnosti do 3 let od účinnosti nového občanského zákoníku). Nicméně i zde je nárůst nových věcí o cca 7% spojen s nárůstem vyřízených věcí o cca 25% a nárůstem nedodělků pouze 10%. Nárůst nedodělků byl zaznamenán pouze u insolvenční agendy u krajských soudů (cca 15%). Projekty cílené na posílení personální kapacity z evropských fondů popsané v minulých zprávách tedy ukazují určité výsledky, jak bylo však rovněž již zmiňováno, je nutno najít řešení, které bude problém přetížení soudů a průtahů v řízení řešit komplexně a trvale.

⁹³ Zákon č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva, s účinností od 1.5.2015.

⁹⁴ Zákon č. 139/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, s účinností od 1. 7. 2015.

⁹⁵ Zatímco u advokátů je sazba u bagatelních formulářových úkonů do 50 000 Kč od 200 do 500 Kč a u ostatních sporů od 300 Kč výše, u neodborných zástupců činí snížená sazba vždy 100 Kč a běžná vždy 300 Kč za úkon.

⁹⁶ § 27 občanského soudního řádu.

⁹⁷ § 26 občanského soudního řádu.

⁹⁸ Viz notářský řád (zákon č. 358/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ Viz např. zástupce jednající jménem právnické osoby, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana práv cizinců, který cizince zastupuje v pracovních sporech podle § 26 odst. 5 občanského soudního řádu.

2.3. Trestní řízení

Změny v trestním řízení posílily především práva obětí trestných činů. Na základě práva EU¹⁰⁰ byl zaveden evropský ochranný příkaz, který má zajistit oběti trestného činu a jejím blízkým na území celé EU ochranu před pachatelem obdobnou ochraně poskytované oběti v ČR.¹⁰¹ Posíleny byly rovněž majetkové nároky poškozeného. Majetkové nároky v trestním řízení bude možné zajistit v každém případě a nikoliv jen tehdy, pokud je dána důvodná obava, že uspokojení takových nároků bude mařeno nebo ztěžováno.¹⁰² Práva poškozeného má rovněž posílit projednávaný vládní návrh zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů.¹⁰³ Ten předpokládá, že peněžní prostředky získané z uložených majetkových sankcí pachateli v trestním řízení nebudou příjmem státního rozpočtu, ale budou soustředěny na zvláštním účtu Ministerstva spravedlnosti a využity na uspokojení nároků obětí trestných činů, na náhradu škody nebo nemajetkové újmy způsobené trestným činem.

Práva poškozených v trestním řízení posílil i Ústavní soud.¹⁰⁴ V jednom ze svých nálezů zdůraznil, že poškození mají právo na vytvoření systému, který jim umožní efektivně vymáhat v trestním řízení jejich nároky. Tím přitom není hájen jen jejich soukromý zájem, ale zároveň je upevňována základní ústavní zásada, že je to stát, který stíhá trestné činy a zajišťuje poškozeným ochranu a nápravu, aby oni nemuseli brát právo do svých rukou. Stát je proto povinen porušená práva poškozených chránit a v maximální možné míře dopomoci náhradě škody. V souladu s tím a s nově přijatým zákonem o obětech trestných činů z roku 2013 mají orgány činné v trestním řízení v každém období řízení umožnit poškozeným plné uplatnění jejich práv a vhodným způsobem a srozumitelně je poučit, aby mohly dosáhnout uspokojení svých nároků. Řízení pak musí vést s potřebnou ohleduplností k poškozenému a při šetření jeho osobnosti.¹⁰⁵ Z toho plyne, že soud musí k poškozenému vždy přistupovat vstřícně a neuchylovat se naopak k přísnému formalismu, např. při rozhodování o náhradě nákladů trestního řízení. Sám trestní řád ostatně říká, že náhradu nákladů řízení by měl soud poškozenému přiznat, i když mu nebyla přiznána náhrada škody či nemajetkové újmy a že naopak ke snížení či dokonce nepřiznání by mělo docházet jen výjimečně, např. při spoluzavinění, a je naopak úplně vyloučeno u úmyslného trestného činu.¹⁰⁶ Tím vším má být maximálně podpořena účast poškozeného v trestním řízení.

Ústavní soud rovněž podrobněji rozvedl právo oběti trestného činu, resp. poškozeného na jeho účinné vyšetřování.¹⁰⁷ V souladu se svou předchozí judikaturou a především judikaturou Evropského soudu pro lidská práva upřesnil, že oběť trestného činu poškozena na zdraví, majetku či svých nemajetkových právech má právo na efektivní trestní řízení na obranu svých práv a svobod, byť samozřejmě nejde o právo na výsledek řízení včetně odsouzení

¹⁰⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13.12.2011 o evropském ochranném příkazu.

¹⁰¹ Zákon č. 77/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, a další související zákony, s účinností od 1.5.2015.

¹⁰² Zákon č. 86/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1.6.2015.

¹⁰³ Sněmovní tisk č. 650, nyní v. 2. čtení.

¹⁰⁴ Viz náález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1397/14 ze dne 19. 2. 2015.

¹⁰⁵ § 2 odst. 15 trestního řádu.

¹⁰⁶ § 154 odst. 2 trestního řádu.

¹⁰⁷ Viz náález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015.

konkrétního člověka¹⁰⁸. Vyšetřování musí být nezávislé a nestranné, důkladné a dostatečné, rychlé a podrobené veřejné kontrole, tj. s právem samotných poškozených osob účastnit se na šetření a mít přístup k podkladům a důkazům. Obzvláště to platí v případech, kdy došlo k ohrožení života osoby či dokonce k jejímu úmrtí. Ústavní soud svou pozornost zaměřil právě na tyto případy. Dospěl k závěru, že zatímco u lehčích zásahů do tělesné integrity při poskytování zdravotní péče nevyplyvá z ústavního pořádku povinnost trestněprávní ochrany, za podmínky, že se oběť může nápravy domoci prostředky civilního práva, u závažných zásahů ohrožujících život osoby je povinností orgánů činných v trestním řízení provést dostatečné šetření o každém obvinění, které není nepravděpodobné či zcela nedůvěryhodné. Jinak by ostatně právo na život, jedno z nejdůležitějších a nejzákladnějších lidských práv, nemohlo být dostatečně chráněno před útoky ze strany druhých.¹⁰⁹ To platí i v případě lékařských zákroků (v uvedeném případě vůči rodící matce), které jakkoliv mohou být míněny jako život zachraňující, mohou v praxi při nedbalém provedení vést k jeho ohrožení či dokonce zmaření. Ani ty nejsou automaticky vyjmuty z trestní odpovědnosti.

Předpokladem pro naplnění výše uvedeného požadavku na účinné vyšetřování je mj. také existence adekvátního právního rámce. Ve světle zjištění Ústavního soudu (srov. kapitolu 3.2) a ESLP stran praktických aspektů stíhání mučení, nelidského a ponižujícího zacházení¹¹⁰ vyvstávají rovněž pochybnosti o slučitelnosti tuzemské právní úpravy s příslušnými mezinárodními závazky státu. V rámci Výboru proti mučení Rady vlády pro lidská práva se proto na dané téma konají odborné diskuse, jejichž výsledkem by měl v budoucnu být podnět Radě.

2.4. Exekuční řízení

V roce 2015 nabyla účinnosti novela občanského soudního řádu i exekučního řádu zlepšující postavení manžela při postihu majetku patřícího do společného jmění manželů, která byla popsána v minulé zprávě.¹¹¹ Stejně tak nabyla účinnosti další novela těchto předpisů, která upřesnila výčet věcí vyloučených z prodeje movitých věcí při výkonu rozhodnutí a omezující exekuční prodej nemovitostí, která byla rovněž popsána v minulé zprávě.¹¹²

¹⁰⁸ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2886/13 ze dne 29. 10. 2013, I. ÚS 3888/13 ze dne 26. 2. 2014 a I. ÚS 4019/13 ze dne 26. 3. 2014 či nálezy sp. zn. I. ÚS 3196/12 ze dne 12. 8. 2014. Rovněž viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci Rajkowska proti Polsku ze dne 27.11.2007, stížnost č. 37393/02, Nikolova a Velichkova proti Bulharsku ze dne 20. 12. 2007, stížnost č. 7888/03, Anna Todorova proti Bulharsku ze dne 24.5.2011, stížnost č. 23302/03 či Eremiášová a Pechová proti České republice ze dne 16.2.2012, stížnost č. 23944/04.

¹⁰⁹ To ostatně potvrzuje i čl. 6 odst. 4 Listiny, který uvádí, že porušením práva na život není takové zbavení života, které není podle zákona trestné, tj. v ostatních případech jde o trestný čin, který musí být řádně vyšetřen podle § 2 odst. 3 trestního řádu.

¹¹⁰ Srovnej např. rozsudky ve věcech Bureš proti České republice ze dne 18. 10. 2012, stížnost č. 37679/08, a Kummer proti České republice ze dne 25. 7. 2013, stížnost č. 32133/11.

¹¹¹ Zákon č. 139/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, s účinností od 1. 7. 2015. Viz Zpráva za rok 2014, str. 28n.

¹¹² Zákon č. 164/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 9. 2015. Viz Zpráva za rok 2014, str. 29n.

2.5. Ochrana slabší strany v soudním řízení

Novinkou roku 2015 bylo přijetí právní úpravy zavádějící v České republice nový systém mimosoudního řešení spotřebitelských sporů.¹¹³ Systém by měl posílit vymahatelnost spotřebitelských práv skrze neformální postupy mediace a conciliace, které by, stejně jako ve většině evropských zemí, měly doplnit soudní ochranu spotřebitelských práv, která je však často považována za komplikovanou a nákladnou, a proto není spotřebiteli vždy využívána. Existence alternativ by tedy měla umožnit spotřebiteli hledat alternativní cesty a postupy, jakkoliv samozřejmě nemohou nahradit závaznou povahu soudního rozhodnutí či např. rozhodnutí rozhodce. To znamená, že pokud strany setrvávají na svých stanoviscích a nebudou se chtít dohodnout, bude mimosoudní řešení většinou neúspěšné. Nicméně lze předpokládat, že v mnohých případech nebudou obě strany chtít jít do sporu a budou chtít dospět k dohodě a najít pro všechny přijatelné řešení. K tomuto jim právě systém mimosoudního řešení může pomoci skrze odborné poradenství s hledáním tohoto řešení. Navíc se může tímto nadále prohlubovat kultivace spotřebitelského prostředí.

Systém mimosoudního řešení spotřebitelských sporů bude provozován hlavními regulátory v oblasti ochrany práv spotřebitele, tj. Českou obchodní inspekci (obecné spotřebitelské spory), Českým telekomunikačním úřadem (spotřebitelské spory v oblasti elektronickým komunikací a pošt), Energetickým regulačním úřadem (spotřebitelské spory v oblasti elektroenergetiky, plynárenství a teplárenství) a finančním arbitrem (spotřebitelské spory týkající se finančních služeb). Uvedené tři specializované subjekty budou v souladu se svou stávající kompetencí spory řešit ve správním řízení a budou tedy vydávat závazná rozhodnutí. Naopak Česká obchodní inspekce bude jako nezávislý prostředník formou tzv. conciliace vést spotřebitele a obchodníky k urovnání vzájemných sporů skrze odbornou pomoc a poradenství. Výsledkem conciliace by měla být vzájemná soukromoprávní dohoda obou stran na urovnání sporu, která sice není přímo vykonatelná jako správní či soudní rozhodnutí, ale může jako smlouva obě strany vázat a pak být následně soudně vymahatelná. Vedle České obchodní inspekce budou moci conciliaci provádět i soukromé subjekty jako profesní komory s povinným členstvím¹¹⁴ či organizace věnující se právům spotřebitelů, které splní zákonné povinnosti a budou pověřeny Ministerstvem průmyslu a obchodu. České subjekty budou napojeny i na evropskou online platformu pro řešení přeshraničních spotřebitelských sporů¹¹⁵ a na Evropské spotřebitelské centrum Česká republika¹¹⁶. Do budoucna bude vhodné sledovat, zda praktické fungování systému naplňuje očekávání.

Za další dlouhodobý deficit lze považovat neexistenci zákona o opatrovnictví. V současnosti je pozice opatrovníka upravena v dílčích procesních předpisech, schází však ucelená úprava, která by upravovala práva a povinnosti opatrovníků a zajistila jejich efektivní vymahatelnost. Z tohoto důvodu jsou často opatrovníky ustavovány osoby, které nemají čas, znalosti ani zájem řádně hájit zájmy zastoupeného. Tím jsou ohrožena práva osob, jimž duševní nebo jiná porucha brání řádně spravovat své záležitosti. Ačkoliv tento nedostatek je opakovaně kritizován veřejnou ochránkyní práv (dále jen „ochránkyně“)¹¹⁷, Poslanecká sněmovna však

¹¹³ Zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 28.12.2015.

¹¹⁴ Např. Česká advokátní komora, která se ostatně do systému již zapojila. <http://www.mpo.cz/dokument171389.html>

¹¹⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=CS>

¹¹⁶ <http://www.evropskyspotrebitel.cz/>

¹¹⁷ Výroční zpráva veřejné ochránkyně práv za rok 2015, str. 13, podobně viz i výroční zpráva za rok 2013, str. 85n či za rok 2014, str. 11 a 30n.

zatím podnět nevyslyšela. Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvy financí, vnitra a práce a sociálních věcí již začalo na nové úpravě pracovat. Novela, jejíž účinnost je plánovaná na rok 2017, má nastavit standard pro vzdělávání úředních osob, zajistit financování této služby, jakož i nastavit mechanismus pro výběr vhodného opatrovníka.

3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě

3.1. Vězeňství

V srpnu 2015 vláda přistoupila ke změně vnější diferenciaci věznic.¹¹⁸ Nově by mělo dojít k redukci počtu dosavadních čtyř typů věznic (věznice s dohledem, věznice s dozorem, věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou) na pouze dva typy (věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou). Věznice s ostrahou by přitom byla vnitřně dále dělena, a to podle míry svého zabezpečení na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení.

Novela reaguje na stávající nedostatky systému, kdy o zařazení odsouzeného do jednotlivého typu věznice rozhoduje vždy pouze soud, přičemž jeho rozhodnutí je založeno zejména na trestněprávních kritériích jako závažnost trestného činu, recidiva, zavinění z nedbalosti či úmyslné.¹¹⁹ Nová právní úprava ponechává zařazení odsouzených do typu věznice na rozhodování soudu, avšak rozhodování o zařazení odsouzeného do oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení v rámci vnitřní diferenciaci převádí do kompetence Vězeňské služby ČR. Bude tak zachován požadavek Ústavního soudu, aby o kvantitativní složce trestu (jeho délce) i kvalitativní složce (intenzitě zásahu do základních práv, na kterou má vliv i typ věznice) rozhodoval soud.¹²⁰ Skutečnost, že bude Vězeňská služba rozhodovat o zařazení odsouzeného do oddělení, je možné hodnotit pozitivně, jelikož Vězeňská služba je lépe vybavena posuzovat u konkrétního odsouzeného kriminogenní a bezpečnostní hlediska, která se navíc během výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených mění a vyvíjejí. Navrhovanou změnou by mělo dojít rovněž k odstranění některých praktických problémů při realizaci programů zacházení s odsouzenými během výkonu trestu. Za současného stavu totiž ve věznicích vznikají značně nesourodé skupiny a je pak obtížné organizovat pro tyto skupiny programy zacházení, které mají potenciál přispět k resocializaci těchto osob a snížit riziko opakování trestné činnosti.¹²¹ Změnu lze hodnotit pozitivně i z toho pohledu, že dojde k naplnění Evropských vězeňských pravidel, která žádají, aby byl každý vězeň vězněn v takových podmínkách, která odpovídají riziku, které vězeň představuje.¹²²

Další vládou schválená novela plánuje rozšířit využití elektronického systému sledování (tzv. elektronických náramků) i na oblast opatření nahrazujících vazbu. Tímto způsobem by byla zajištěna vyšší účinnost a častější ukládání opatření nahrazujících vazbu v případech, kdy není nezbytné u obviněného přistoupit k uvalení vazby. Vzhledem k tomu, že vazba má být zásadně výjimečným krokem, který přichází v úvahu jen v případě, kdy jej nelze nahradit jiným opatřením¹²³, lze tuto novelu směřující k omezení vazebního stíhání hodnotit pozitivně.

Na druhou stranu stále zůstává otázkou, kdy bude systém elektronického sledování osob trestně stíhaných či osob ve výkonu trestu domácího vězení skutečně uveden do provozu.

¹¹⁸ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 588), v současnosti projednáván v I. čtení.

¹¹⁹ § 56 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

¹²⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/94 ze dne 30. 11. 1994.

¹²¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, str. 6.

¹²² Evropská vězeňská pravidla, bod 51.4

¹²³ Šámal, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 736.

S možností ukládání trestu domácího vězení počítá trestní zákoník již od roku 2010, trest je však stále ukládán ve velmi omezené míře. Kontrolu jeho řádného výkonu je totiž třeba stále provádět prostřednictvím pracovníků Probační a mediační služby, což je jak neefektivní (kontrola nemůže být dostatečně častá), tak i značně personálně náročné. Výběrové řízení na dodavatele elektronického monitorovacího systému pro trestní justici bylo v minulých letech opakovaně zrušeno a zůstává proto výzvou vybrat co nejdříve dodavatele, aby mohla být platná i projednávaná právní úprava v praxi aplikována.

V dubnu 2016 nabyla účinnosti novela Nařízení generálního ředitele č. 23/2014 - o vězeňské a justiční stráži upravující provádění důkladných osobních prohlídek ve věznicích. Novela stanoví, že důkladná osobní prohlídka se provede pouze, existuje-li u vězněné osoby po zhodnocení jejího individuálního rizika důvodné podezření, že má u sebe nebezpečné předměty nebo nepovolené věci a nelze-li účelu osobní prohlídky dosáhnout jiným opatřením.¹²⁴ Touto změnou se nařízení generálního ředitele uvádí do souladu s judikaturou ESLP, která obecně připouští, že důkladné osobní prohlídky jsou nezbytné a legitimní s ohledem na nutnost zajištění bezpečnosti ve věznici, avšak musí být prováděny přiměřeným způsobem.¹²⁵ ESLP stanoví několik požadavků, které musí být při provedení prohlídky současně splněny. Důkladné osobní prohlídky zejména nesmí být prováděny automaticky a rutinně (tj. například pouze z důvodu, že za odsouzeným přišla do věznice návštěva)¹²⁶ a musí být při jejich provádění zachována důstojnost prohlížené osoby.¹²⁷ Přijetím nové úpravy vnitřního předpisu došlo rovněž k naplnění jednoho z doporučení, které v loňském roce Výbor CPT vyslovil po návštěvě České republiky.

Vláda ČR počátkem roku 2016 přijala dva strategické materiály k oblasti vězeňství, a to Koncepti vězeňství do roku 2025 a Podnět Rady vlády pro lidská práva k otázce vězeňství. Přijetí obou materiálů je příslibem, že vláda zamýšlí věnovat dlouho opomíjené oblasti českého vězeňství vyšší pozornost. Koncepte vězeňství do roku 2025 se na rozdíl od koncepce přechází méně soustředí na Vězeňskou službu ČR samotnou, ale pojímá problematiku v širším kontextu. Navrhuje konkrétní opatření cílená na snižování recidivy kriminálního chování a efektivnější reintegraci propuštěných vězňů do společnosti. Je nutné ocenit, že Koncepte zohledňuje mezinárodní standardy a závazky České republiky jako rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, standardy vyplývající z Evropských vězeňských pravidel, doporučení Výboru OSN proti mučení a Výboru CPT. Pro úspěšnou implementaci Koncepte bude nyní klíčová podoba jednoletých akčních plánů, které by měly v Koncepti stanovené cíle konkretizovat a formulovat opatření k jejich dosažení. Podnět Rady vlády pro lidská práva k otázce vězeňství se v některých bodech prolíná s nástroji formulovanými v Koncepti. Podnět se mimo jiné věnuje zvýšení počtu zaměstnanců působících ve výchovné a vzdělávací sféře ve věznicích, valorizaci pracovních odměn odsouzených, zdravotní péči ve výkonu trestu či duchovní službě ve věznicích.

¹²⁴ Nařízení generálního ředitele č. 23/2014 (NGŘ) - o vězeňské a justiční stráži, § 89, §89a.

¹²⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Iwańczuk proti Polsku ze dne 15. 11. 2001, stížnost č. 25196/94, § 59.

¹²⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van der Ven proti Nizozemsku ze dne 4. 2. 2003, stížnost č. 50901/99, § 62.

¹²⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Savičs proti Lotyšsku ze dne 27. 11. 2012, stížnost č. 17892/03, § 133.

Veřejná ochránkyně práv vydala počátkem roku 2016 souhrnnou zprávu ze systematických návštěv sedmi věznic,¹²⁸ které byly uskutečněny v letech 2014 a 2015. Ochránkyně v této zprávě upozornila na řadu obecných problémů současného českého vězeňství, z nichž některým se věnují Koncepce i podnět.

Ve zprávě se vyjadřuje k opětovně diskutovanému tématu přeplněnosti českých věznic. Pro ilustraci využitelnost českých věznic dosahovala s celkem 20 866 vězněnými osobami k 31. 12. 2015 100,4%,¹²⁹ k 27. 5. 2016 již celkový stav dosahoval 22 011 vězněných osob, přičemž celková kapacita byla překročena o 5%, kapacita oddělení pro výkon trestu odnětí svobody dokonce o 9%.¹³⁰ V případě mužů i žen vykonávajících trest ve věznici s dozorem byla kapacita stanovená tak, aby na jednoho odsouzeného připadala plocha alespoň 4m², překročena k 27. 5. 2016 již o 19% resp. o 15%. V případě mužů vykonávajících trest ve věznici s ostrahou došlo k překročení kapacity věznic o 18%.¹³¹ Aktuální stav, kdy proto byla ubytovací plocha v souladu se zákonnou výjimkou snížena v mnoha věznicích na 3 m² na osobu, je nežádoucí a v rozporu se Standardy Výboru CPT.¹³²

Ochránkyně ve své zprávě konstatovala v některých navštívených věznicích negativní dopady přeplněnosti věznic na řadu aspektů každodenního života. Shledala, že při překročení kapacity věznice dochází k četnějšímu uzamykání na celách, k přeplněnosti návštěvních místností či dlouhým čekacím lhůtám na lékařské ošetření nebo na telefonování. Ochránkyně rovněž kritizovala přetrvávající trend hromadného ubytovávání odsouzených v ložnicích pro 10 i více osob, ve kterých nemohou mít odsouzení dostatek soukromí a čelí vyššímu nebezpečí zastrasování a násilí ze strany spoluvězňů.¹³³ Ochránkyně upozorňuje, že klíčem k řešení přeplněnosti věznic není pouze výstavba nových objektů, ale koncepční změny v trestní politice vedoucí ke snížení počtu odsouzených.¹³⁴ Stejný názor zastávají i další odborníci jako např. doc. Libor Dušek z Vysoké školy ekonomické, který v minulém roce publikoval komplexní studii vývoje počtu vězněných osob v ČR. Dušek v této souvislosti navrhuje konkrétní možná opatření jako např. vyšší využití peněžitého trestu, domácího vězení, snížení dlouhých trestů nebo alespoň zastavení dalšího zvyšování již vysokých trestů, posílení rehabilitačních programů či dekriminalizaci některých méně závažných forem kriminality.¹³⁵

Zpráva ochránkyně se dále věnovala personálním podmínkám ve věznicích. Vyzdvihla, že počet, složení a motivace personálu stejně jako pracovní prostředí se významně odráží v zacházení s odsouzenými. Ochránkyně při svých návštěvách pozorovala, že zejména

¹²⁸ Věznice: Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv, (Zpráva z návštěv věznic 2016) dostupné online: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Veznice-2016.pdf

¹²⁹ Informace o stavu a složení vězněných osob ve vazebních věznicích, věznicích a ústavech pro výkon zabezpečovací detence Vězeňské služby České republiky za měsíc prosinec 2015.

¹³⁰ Celková kapacita se skládá z oddělení pro výkon vazby, oddělení pro výkon trestu odnětí svobody a oddělení výkonu zabezpečovací detence. Ke statistikám využitelnosti kapacit věznic srov. Týdenní statistické hlášení vězeňské služby: Stav vězněných osob ve vazebních věznicích a věznicích Vězeňské služby České republiky ke dni 27. 5. 2016. Dostupné online: <http://www.vscr.cz/>.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Standardy Výboru CPT k velikosti ubytovací plochy ve vězeňských zařízeních, odst. 9, dostupné online: <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf>.

¹³³ Tamtéž, s. 16 - 17.

¹³⁴ Tamtéž, s. 19.

¹³⁵ DUŠEK, L. Hrozí opět přeplnění věznice? Predikce vývoje počtu vězňů v České republice. Národohospodářský ústav AV ČR, Studie s.

odborní pracovníci jsou v přímé práci s odsouzenými, která má být jejich pracovní náplní, limitováni řadou administrativních a jiných úkolů, ke kterým není třeba žádné kvalifikace.

Ochránkyně ve své Zprávě věnovala zvláštní pozornost problematice trvale pracovně nezařaditelných odsouzených. Kritizovala, že v této kategorii jsou zařazeny značně různorodé skupiny a není proto možné dostatečně reagovat na jejich individuální potřeby.

V případě osob se zdravotním postižením a osob trpících duševní poruchou ochránkyně konstatovala, že v navštívených věznicích došlo ke špatnému zacházení.¹³⁶ Věznice selhávaly v zajištění vhodných materiálních podmínek a osobní asistence pro osoby s tělesným postižením. U osob s duševním onemocněním nebo mentální retardací ochránkyně upozornila, že ESLP klade na výkon trestu odnětí svobody v jejich případě značné nároky.¹³⁷ Stát musí brát v potaz zvláštní potřeby osob se zdravotním postižením a nemůže se této povinnosti zbavit tak, že ji přenesse na ostatní odsouzené. Konkrétně by měl přijmout přiměřené úpravy a odstranit všechny překážky v prostředí, které tyto osoby omezují při životě ve věznicích a znemožňují jejich integraci mezi ostatní spoluvězně. Stát by měl v maximální možné míře chránit jejich fyzickou a psychickou integritu, posílit jejich autonomii a zabránit jejich další stigmatizaci. Je proto žádoucí zahájit diskuzi o naplňování účelu trestu u těchto osob.¹³⁸ Tato zjištění ochránkyně o špatném zacházení ve věznicích se skupinou osob, která je vzhledem ke svému zdravotnímu handicapu zvláště zranitelná, nelze brát na lehkou váhu a je žádoucí, aby bylo na její doporučení co nejdříve adekvátně zareagováno.

Dlouho diskutovaným tématem českého vězeňství je problematika zaměstnávání odsouzených. Ochránkyně upozornila, že údaje o průměrné zaměstnanosti odsouzených ve výši 60,97% vykazované Vězeňskou službou ČR jsou zkreslující. Reálnou zaměstnanost odsouzených v roce 2014 vyčíslila na 34,8%.¹³⁹ Ochránkyně dále opětovně kritizovala výši odměn odsouzených za práci. Zatímco průměrná měsíční mzda i minimální mzda v ČR dlouhodobě postupně rostou, ke zvýšení odměn odsouzených za práci ve výkonu trestu nedošlo od r. 2000. V roce 2014 činila průměrná výše měsíční pracovní odměny 3 725 Kč. Nedostatečná výše odměny za práci přitom negativně ovlivňuje možnosti odsouzených splácet své dluhy vzniklé mimo věznici i hradit náklady výkonu trestu. Vysoká zadluženost vězeňské populace má pak logicky negativní dopad na zpětné začlenění vězňů do společnosti po propuštění na svobodu. Proto lze uvítat usnesení vlády k Podnětu k vězeňství, které ukládá zpracování analýzy možnosti provádění případné valorizace pracovních odměn.¹⁴⁰ Ochránkyně však konstatovala, že namísto řešení, zda je valorizaci vůbec možné provést, by mělo být řešeno, kdy k ní dojde a o kolik budou odměny zvýšeny.¹⁴¹

Ochránkyně se rovněž věnovala ve své Zprávě tématu poskytování zdravotní péče ve věznicích. Stejně jako v předchozí Zprávě z návštěv vazebních věznic z roku 2010¹⁴² se v navštívených věznicích setkala s nedostatkem lékařského personálu, který má za následek

¹³⁶ Zpráva z návštěv věznic 2016, s. 35.

¹³⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Riviére proti Francii ze dne 11. 7. 2006, č. 33834/03, § 74.

¹³⁸ Zpráva z návštěv věznic 2016, str. 32 - 35.

¹³⁹ Metodika výpočtu Vězeňské služby ČR započítává mezi zaměstnané i osoby, které se účastní terapeutických a vzdělávacích programů. Procento zaměstnanosti se navíc nepočítá ze všech odsouzených, ale pouze z práce schopných, s. 21.

¹⁴⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 3. 2. 2016 č. 80 k podnětu Rady vlády pro lidská práva k otázce vězeňství.

¹⁴¹ Zpráva z návštěv věznic 2016, s. 25.

¹⁴² Zpráva z návštěv vazebních věznic 2010. s. 26.

riziko, že se odsouzeným osobám nedostane včas řádné péče. Je nesporné, že práce pro Vězeňskou službu ČR, která je dle stávající právní úpravy odpovědná za poskytování zdravotních služeb ve věznicích,¹⁴³ je pro lékaře dlouhodobě finančně i jinak neatraktivní. Věznicím se nedaří uvolňovaná místa obsazovat. Jako možné řešení ochránkyně navrhuje převést odpovědnost za zdravotní služby pro vězněné osoby na civilní zdravotnictví. Touto cestou se ostatně v posledních letech vydala řada států v Evropě i mimo ni.¹⁴⁴ Ochránkyně ve věznicích dále kritizovala, že při lékařském vyšetření cizince nehovořícího česky byl překlad zpravidla zajišťován laickým tlumočením spoluvězně. Upozornila, že tímto postupem vzniká riziko nesprávné diagnózy a rozšíření citlivých údajů pacienta mezi spoluvězně.¹⁴⁵

Dále se ochránkyně věnovala zajištění soukromí pacienta při lékařském vyšetření, přesněji řečeno přítomností dozorce při vyšetření. Zajištění soukromí je důležité jednak pro zachování lékařského tajemství mezi lékařem a pacientem, ale také pro prevenci špatného zacházení. Touto problematikou se v minulém roce ve své zprávě zabýval i Výbor CPT, který opětovně vyzval Českou republiku, aby zajistila, že příslušník VS nebude nikdy při lékařském vyšetření přítomný na doslech a, pokud v konkrétním případě dotýčný lékař nepožaduje jinak, ani na dohled.¹⁴⁶ Ochránkyně k tomuto konstatovala, že považuje za nutné rozlišovat přístup k vyšetření, které probíhá v zabezpečeném prostředí uvnitř věznice a které probíhá v civilním zdravotnickém zařízení, jež nikterak zabezpečeno není a hrozí v něm proto reálné nebezpečí, že se odsouzený pokusí o útěk. Ochránkyně se proto soustředila na vyšetření ve zdravotnických zařízeních VS ČR, v nichž je situace jednodušší. Zjistila, že ve většině navštívených věznic byl příslušník VS přítomen i na doslech, což je stav, který je v rozporu se zákonem a zájmy pacienta. Ochránkyně proto uvítala, že Vězeňská služba v roce 2015 přistoupila k nákupu kamerových systémů, které, pokud si tak bude lékař přát, umožní, aby příslušník VS nacházející se v jiné místnosti monitoroval dění v ordinaci. Příslušník VS tak bude během vyšetření mimo doslech, avšak připraven kdykoli v případě potřeby zasáhnout. Toto opatření by mělo přispět k diskrétnosti lékařské prohlídky za současného zachování bezpečnostních hledisek.¹⁴⁷

Z výše uvedeného lze shrnout, že v roce 2015 byly díky souhrnné zprávě ochránkyně z návštěv věznic a Koncepti vězeňství do roku 2025 i Podnětu Rady vlády pro lidská práva k otázce vězeňství identifikovány nejpalčivější problémy českého vězeňství, které je nutné prioritně řešit. Nyní bude na Vězeňské službě ČR a Ministerstvu spravedlnosti, pod něž Vězeňská služba spadá,¹⁴⁸ aby na tuto výzvu reagovaly aktivními, efektivními kroky se zajištěním dostatečných finančních prostředků k jejich realizaci.

3.2. Omezení na svobodě Policií ČR

V říjnu 2015 Ústavní soud vydal nález ve věci špatného zacházení s osobou při pokusu o vyhoštění ze země.¹⁴⁹ Ústavní soud shledal, že Policie ČR porušila právo stěžovatele nebýt podroben ponižujícímu zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3

¹⁴³ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž, § 2 odst. 1 písm. l).

¹⁴⁴ Zpráva z návštěv věznic 2016, s. 27.

¹⁴⁵ Tamtéž, s. 27- 28.

¹⁴⁶ Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), bod 78.

¹⁴⁷ Zpráva z návštěv věznic 2016, s. 29 - 30.

¹⁴⁸ § 11 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a zároveň, že Generální inspekce bezpečnostních sborů selhala ve své roli náležitě vyšetřit podezření na špatné zacházení. Ústavní soud se vůbec poprvé vyslovil ke standardům vyhošťování osob z území České republiky a zdůraznil potřebu zachování důstojnosti přepravované osoby. Ústavní soud konkrétně uvedl: „Cizinec, který je zajištěn za účelem správního vyhoštění, se nestává předmětem, který je nutno v policii zvolenou dobu přemístit z místa A (zařízení pro zajištění cizinců) do místa B (letadlo). Cizinec i za těchto okolností zůstává člověkem, který má právo na lidské a důstojné zacházení. Nejen samotné zbavení osobní svobody, ale i celkové okolnosti realizace vyhoštění musí být humánní a prokazovat dostatečný respekt k člověku.“ Rovněž shledal, že Generální inspekce bezpečnostních sborů celý případ nedostatečně vyšetřila, když především dostatečně rychle neopatřila a nevyhodnotila dostatečné důkazy ohledně zdravotního stavu stěžovatele, aby tak mohlo být vyhodnoceno, zda se stal obětí špatného zacházení či nikoliv. GIBS by v budoucnu ve své práci měla šetření trestních oznámení obsahujících stížnost na špatné zacházení ze strany policie věnovat dostatečnou pozornost.

3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních

V roce 2015 dokončilo Ministerstvo zdravotnictví práce na návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Součástí tohoto návrhu je i novela používání omezovacích prostředků podle zákona o zdravotních službách.¹⁵⁰ Novela by měla nově stanovit pravidlo subsidiarity při používání omezení, tedy že omezovací prostředky lze použít až poté, co byl k odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta, nebo jiných osob neúspěšně použit mírnější postup. Novela by měla rovněž zakotvit podmínku, že musí být vždy zvolen nejmírnější omezující prostředek, který je schopen zklidnit neklidného či agresivního pacienta. Nově by měla být mimo stávající povinnosti poskytovatele zdravotních služeb zaznamenat každé použití omezovacího prostředku do zdravotnické dokumentace pacienta zakotvena i povinnost zaznamenat důvod použití tohoto omezovacího prostředku. Poskytovatel bude nově také povinen vést centrální evidenci použití omezovacích prostředků, která bude obsahovat souhrnné údaje o počtech případů použití jednotlivých omezovacích prostředků za kalendářní rok.

Navrhovaná úprava omezovacích prostředků není ve všech ohledech zcela uspokojivá. Ochránkyně vznesla k novele připomínky, že by měla zavést i povinnosti při použití omezovacího prostředku dokumentovat důvod, proč při zklidnění pacienta nepostačil mírnější postup. Evidence by dle jejího názoru měla být do zákona zavedena nejen jako povinnost vést statistický přehled počtů použitých omezení, ale i přehled konkrétních případů obsahujících identifikační údaje pacienta či okolnosti použití omezovacího prostředku. Takto důkladně vedená evidence by pak poskytovatelům zdravotních služeb umožnila pravidelně vyhodnocovat používání omezovacích prostředků a přijímat opatření ke snižování potřeby jejich použití.¹⁵¹ Ochránkyně proto navrhovala i toto zakotvit jako zákonnou povinnost.

¹⁵⁰ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹ Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky tabáku, alkoholu a jiných návykových látek, integrované protidrogové politiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně zdraví před návykovými látkami) (č. j. předkladatele: 56231/2014), s. 3., dostupné online: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2015/PDCJ0538-2015_MZ_ochrana-zdravi-navykove-latky.pdf

I přes uvedené výhrady však představuje návrh pro ochranu práv pacienta větší záruky, než které poskytuje stávající právní úprava. Používání omezovacích prostředků bylo v minulosti předmětem stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva v případě Bureš proti České republice, ve které byla ČR odsouzena za porušení článku 3 Úmluvy. Stěžovatel byl v této kauze opakovaně kurtován na záchytné stanici, aniž by bylo prokázáno, že toto závažné opatření bylo v jeho případě nezbytné.¹⁵² Závažné nedostatky při používání omezovacích prostředků pozorovala ochránkyně i v roce 2015, a to při svých návštěvách léčených dlouhodobě nemocných. Kritizovala, že léčebny neměly zpracovány plány zvládání neklidu konkrétních pacientů či strategie prevence použití omezovacích prostředků.¹⁵³ Problematika používání omezovacích prostředků v České republice je taktéž dlouhodobě v hledáčku Výboru OSN proti mučení i Výboru CPT. Oba tyto orgány České republiky opakovaně doporučují zavedení nezávislého monitorovacího a vyhodnocovacího systému používání omezovacích prostředků.¹⁵⁴ Nezbyvá tedy než věřit, že nová právní úprava omezovacích prostředků bude skutečně přijata, a v brzké době dojde i k zakotvení povinnosti vést centrální evidenci používání omezovacích prostředků, ve které bude v souladu s doporučením ombudsmanky i Výboru CPT vyžadováno zaznamenání okolností případu, důvodů proč bylo nutné omezovací prostředek použít a dalších údajů, které umožní komplexní analýzu používání omezovacích prostředků v jednotlivých nemocnicích.¹⁵⁵

Ministerstvo zdravotnictví v roce 2015 dále přistoupilo ve spolupráci s Pracovní skupinou pro problematiku ochranného léčení a psychiatrie k novele právní úpravy výkonu ochranného léčení. Nově bude umožněno, aby ústavní ochranné léčení bylo ve výkonu trestu odnětí svobody vykonáváno i formou stacionární, tedy opakované ambulantní péče. Dle platné právní úpravy je nutné, aby pacient při výkonu ústavního ochranného léčení ve věznici pobýval na lůžku, což kapacity ve zdravotnických zařízeních Vězeňské služby ČR neumožňují. Někteří pacienti tak dnes mohou podstoupit ústavní ochranné léčení až po uplynutí doby trestu odnětí svobody a dochází tak zbytečně k odložení začátku léčby pacienta. Novela rovněž přináší operativnější reakci příslušných orgánů v případech, kdy pacient nenastoupil k výkonu ochranného léčení či v rozporu s podmínkami ochranného léčení se vzdálil ze zdravotnického zařízení anebo se v případě ambulantního léčení nedostavuje k lékařským prohlídkám. Dříve poskytovatel zdravotních služeb notifikoval o této skutečnosti soud, nově bude mít o tomto povinnost informovat Policii ČR, která je schopna uprchlého pacienta rychle zabezpečit a činit další kroky. Přínosem nové právní úpravy tak bude snížení rizika ohrožení společnosti pacienty, jimž bylo soudem nařízeno ochranné léčení a kteří jeho režim nedodržují.

3.4. Zásahy do tělesné integrity

V souladu s Plánem legislativních prací na rok 2015 byl vládě na konci září 2015 předložen k projednání ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem věcný záměr zákona o odškodnění protiprávně sterilizovaných osob. Věcný záměr navrhoval jednorázově odškodnit osoby, jež se staly obětí protiprávní sterilizace, která je závažným zásahem do osobní integrity. Jednalo se o osoby, jimž byla sterilizace provedena, aniž by

¹⁵² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bureš proti České republice ze dne 18. 10. 2012., č. 37679/08.

¹⁵³ Ochrana před špatným zacházením 2015, Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu.

¹⁵⁴ Dokument OSN CAT/C/CZE/QPR/6, List of Issues prior to reporting, 21 b).

¹⁵⁵ Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve dnech 1. - 10. 4. 2014, bod 166.

k zákroku udělily svobodný informovaný souhlas anebo které podstoupily zákrok jako nezletilé či nesvéprávné a u nichž dával ke sterilizaci souhlas jejich zákonný zástupce či opatrovník. Navrhováno bylo odškodnit osoby, které se staly obětí protiprávních sterilizací v letech 1966 – 2012, tedy za účinnosti zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který provádění sterilizace neupravoval zcela komplexně a mohlo tak při jeho aplikaci docházet k pochybením. Poskytnuté odškodnění se mělo skládat z částky 300.000 Kč a případné náhrady nákladů, které oběti vynaložily v souvislosti s podstoupením zákroku na léčebnou a rehabilitační péči. Ministerstvo zdravotnictví mělo vést správní řízení o poskytnutí odškodnění zahajované na návrh žadatele. O případném odvolání by rozhodovala rozkladová komise ministra zdravotnictví.¹⁵⁶ Vláda však věcný záměr směřující k odškodnění protiprávně sterilizovaných osob neschválila.¹⁵⁷ Jedinou přímou reakcí na provedené protiprávní sterilizace tak i nadále zůstává politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění sterilizací v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19. 11. 1971, které vyslovila vláda Jana Fischera v roce 2009.¹⁵⁸

3.5. Zacházení s osobami v zařízeních sociálních služeb

Vláda schválila v roce 2015 návrh novely zákona o sociálních službách a zákona o zvláštních řízeních soudních, jehož cílem je vytvořit podmínky a zavést pravidla a limity pro poskytování sociálních služeb bez souhlasu klienta pobytové sociální služby. Platné znění zákona sice již upravuje řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb, avšak tato úprava je velmi obecná a podmínky, za kterých je v zařízení sociálních služeb možné omezit osobní svobodu člověka, nestanoví.

Novela zákona o sociálních službách nově stanovuje povinnost poskytovatele sociální služby oznámit ve lhůtě 24 hodin soudu skutečnost, že osoba, která není schopna vypovědět smlouvu o poskytování pobytové sociální služby, projeví vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby. Poskytovatel sociálních služeb má dále povinnost vést evidenci o osobách, kterým poskytuje pobytovou sociální službu na základě takto uzavřené smlouvy a dále o případech, kdy osoba vysloví vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby.

V návrhu na změnu zákona o zvláštních řízeních soudních je stanovena lhůta 45 dnů pro rozhodnutí soudu o nepřipustnosti držení v sociálních službách. Dále je doplněno, že rozhodne-li soud o nepřipustnosti držení v sociálních službách, je povinen nejpozději do 3 měsíců přezkoumat, zda opatrovník učinil kroky k nápravě, a to i opakovaně, pokud k nápravě nedošlo. Návrh rovněž upravuje nová oprávnění státního zastupitelství ve vztahu k detenčnímu řízení při zjišťování podmínek k podání návrhu soudu na vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb (např. vstupovat v kteroukoliv dobu do zařízení sociálních služeb a další).

MPSV se rovněž věnovalo problematice neregistrovaných sociálních služeb. Na toto téma upozornila v roce 2014 ochránkyně. Neregistrované sociální služby jsou subjekty, které

¹⁵⁶ Věcný záměr zákona o odškodnění protiprávně sterilizovaných osob. s. 30 – 33. dostupné online: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9UYE4ZVB>.

¹⁵⁷ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané 30. 9. 2015, dostupné online: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2015-09-30>.

¹⁵⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 23. 11. 2009 č. 1424 k Podnětu ministra pro lidská práva ke sterilizacím žen v České republice provedeným v rozporu s právem. Dostupné online: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BNYTXD>.

vykonávají činnosti podobající se sociálním službám, aniž by měly k výkonu těchto činností oprávnění ve formě registrace. Obvykle se prezentují jako tzv. ubytovny či hotely pro seniory. Služby, které jsou v těchto zařízeních poskytovány, jsou nejčastěji vykonávány na základě živnostenského oprávnění či prostřednictvím tzv. asistentů sociální péče. Za poskytování sociálních služeb bez registrace lze považovat i poskytování terénní služby (zejména pečovatelské služby či osobní asistence) způsobem, který nese znaky služby pobytové nikoli terénní (např. v tzv. domech s pečovatelskou službou).

Jak bylo zdokumentováno ve zprávě ochránkyň, ve všech zařízeních, která navštívila a ve kterých byly poskytovány sociální služby bez oprávnění, docházelo ke špatnému zacházení s klienty.¹⁵⁹ Klienti těchto zařízení jsou přitom vzhledem ke svému věku či zdravotnímu stavu velmi zranitelné osoby, které mají omezené možnosti se proti takovému zacházení samy účinně bránit. Nebezpečí poskytování nekvalitní péče je u neregistrovaných sociálních služeb zvýšeno tím, že sociální služby bez potřebného oprávnění k jejich poskytování stojí mimo kontroly registrujícího orgánu, a tak se vyhýbají všem kontrolním mechanismům v systému sociálních služeb, tedy jak naplnění podmínek registrace, tak také inspekci poskytování sociálních služeb. O závažnosti aktuální situace svědčí, že ke konci roku 2015 bylo v této věci již ve 44 případech zahájeno krajskými úřady správní řízení, ve 26 případech bylo řízení pravomocně ukončeno. Dále bylo evidováno cca 57 subjektů podezřelých z poskytování nelegálních služeb, kde dosud řízení zahájeno nebylo.¹⁶⁰ V roce 2015 proto proběhlo na téma poskytování sociálních služeb bez registrace setkání se zástupci krajských poboček Úřadu práce ČR. Cílem bylo především sdílení zkušeností z oblasti postihování tohoto správního deliktu mezi krajskými úřady a navázání spolupráce při postihování tohoto správního deliktu.

Ochránkyň v roce 2015 vyzvala Poslaneckou sněmovnu, aby umožnila vyhláškou přistoupit k zakotvení požadavků na minimální personální, materiální a technické zabezpečení pobytových sociálních služeb.¹⁶¹ Opatření navrhla v reakci na svá zjištění, že i v řadě registrovaných sociálních služeb nebyly zajištěny dostatečné podmínky pro poskytování kvalitní péče. S tématem sociálních služeb se ochránkyň obrátila i na vládu a ve svém vyrozumění vládě zdůraznila, že problém neregistrovaných sociálních služeb nelze řešit jen represí, ale je nutné hledat koncepční řešení dostupnosti registrovaných sociálních služeb. Zavírání neregistrovaných zařízení musí být provázeno dostatečnou nabídkou alternativ. Vláda se se závěry ochránkyň ztotožnila a uložila Ministerstvu práce a sociálních věcí zajistit dostupnost registrovaných sociálních služeb, aktivně řešit situaci osob, které dnes neregistrované služby využívají, a obecně zabránit dalšímu rozvoji těchto služeb.¹⁶²

Téma nelegálního poskytování sociálních služeb bylo řešeno i v rámci novely zákona o sociálních službách připravované v roce 2015. Ukázalo se, že zvýšení horní hranice pokuty z 250 tis. na 1 mil Kč realizované předchozí novelou nesplnilo zcela svou preventivní funkci. Z těchto důvodů je uvažováno o dalším zvýšení možné pokuty, jež by mělo posílit preventivní funkci a proporcionalitu mezi hrozícím postihem a možným přínosem nedodržování právní

¹⁵⁹ Ubytovací zařízení poskytující péči bez oprávnění: zpráva ze systematických návštěv ochránce, s. 8-9. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf.

¹⁶⁰ V uvedených případech se nejedná pouze o pobytové služby, ale objevují se i případy neregistrovaných terénních služeb.

¹⁶¹ Výroční zpráva za rok 2015, str. 9 a 18. Zpráva je přístupná zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf

¹⁶² Usnesení vlády ČR č. 786 ze dne 5. 10. 2015.

úpravy. Toto opatření by umožnilo registrujícímu orgánu dostatečný postih především v případech, kdy došlo k neoprávněnému a závažnému zásahu do základních práv a svobod osob. Návrh novely je významný i v tom ohledu, že dovolí registrujícím orgánům krajských úřadů lépe reagovat na výskyt sociálních služeb bez oprávnění, jelikož jim umožní vykonat kontrolu v těchto zařízeních. Platná právní úprava totiž umožňuje konat kontroly pouze u registrovaných poskytovatelů sociálních služeb. Teprve na základě kontroly je však možné odhalit a doložit, že se skutečně jedná o subjekt poskytující sociální služby bez oprávnění a shromáždit důkazy potřebné pro prokázání spáchání správního deliktu. Proto je rozšíření kontrolních oprávnění krajských úřadů velmi vhodným prostředkem, jak neoprávněnému poskytování sociálních služeb účinně bránit.

4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

4.1. Pracovní právo a zaměstnanost

V oblasti legislativní nedošlo k zásadnějším změnám pracovního práva. Novelou zákoníku práce¹⁶³ došlo ke zpřesnění úpravy náhrady škody za pracovní úrazy a nemoci z povolání. Na tuto novelu navázalo nařízení vlády¹⁶⁴, které stanoví podrobnosti výpočtu náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění.

I v roce 2015 pokračovalo zvyšování minimální mzdy, která byla navýšena na 9 900 Kč. Zvýšena byla i minimální mzda poživatelů invalidních důchodů na 9 300 Kč. Podle Národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015-2020 má být do roku 2017 zcela odstraněn odlišný režim minimální mzdy pro osoby se zdravotním postižením, tedy stav, který byl v přechodných letech opakovaně kritizován.¹⁶⁵

Novelou zákona o zaměstnanosti¹⁶⁶ byl zaveden „příspěvek v době částečné nezaměstnanosti“, kterým stát dotuje pracovní místo v době nedostatku práce, aby nemusel být zaměstnanec propuštěn. Poskytnutí příspěvku je vázáno přísnými pravidly – omezení provozu musí být takové, že nelze zaměstnanci přidělovat práci ani v rozsahu 20 % normální pracovní doby a zaměstnavatel již vyčerpal jiné možnosti řešení, například nařízení dovolené nebo konto pracovní doby. Příspěvek činí 20 % průměrného výdělku zaměstnance, nejvýše však 1/8 průměrné mzdy v ČR. Zaměstnanci přitom musí být vyplácena náhrada mzdy ve výši 70 % jeho průměrného výdělku a nelze ho propustit. Poskytnutí příspěvku podléhá souhlasu vlády. Rovněž byly navýšeny příspěvky na veřejně prospěšné práce.

Soudní praxe se stále setkává s případy rozdílného odměňování za stejnou práci. Nejde však jen o odměňování, ale obecně o zacházení se zaměstnancem. Nejvyšší soud považuje odlišnou odměnu za přípustnou tehdy, pokud jsou pro to věcné důvody, tedy pokud zaměstnanec má oproti ostatním jistou „konkurenční výhodu“, případně pokud je to nezbytné pro výkon práce.¹⁶⁷

Časté jsou chyby při nařizování přesčasů. A to nejen u „běžných“ zaměstnanců, ale i u příslušníků bezpečnostních sborů. Už v roce 2012 rozhodl Nejvyšší správní soud, že neplacené přesčasy policistů není možné nařizovat libovolně, ale pouze v „důležitém zájmu služby“, který musí být objektivně odůvodněn. Nemůže jím být např. nedostatek policistů na oddělení.¹⁶⁸ V roce 2015 rozhodl Nejvyšší správní soud stejně i ve věci příslušníků vězeňské služby. Zpřesnil také definici „důležitého zájmu služby“ – budou to většinou okolnosti, které nelze předvídat, například náhlé onemocnění jiného příslušníka.¹⁶⁹

¹⁶³ Zákon č. 205/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony.

¹⁶⁴ Nařízení vlády 351/2015 Sb., o úpravě náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti vzniklé pracovním úrazem nebo nemocí z povolání a o úpravě náhrady nákladů na výživu pozůstalých podle pracovněprávních předpisů (nařízení o úpravě náhrady).

¹⁶⁵ Mimo jiné i ve Zprávě za rok 2013, str. 38, a za rok 2014, str. 45.

¹⁶⁶ Zákon č. 203/2015 ze dne 23. 7. 2015, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹⁶⁷ Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3976/2013 ze dne 4. 11. 2015.

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 151/2011-126 ze dne 26. 9. 2012.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 183/2015-63 ze dne 15. 10. 2015.

Nejvyšší správní soud řešil i případy týkající se podpory v nezaměstnanosti. V případě z května 2015¹⁷⁰ došlo k okamžitému zrušení pracovního poměru, a tudíž podpora zaměstnanci nenáležela. Zaměstnanec a zaměstnavatel se pokusili zpětně tuto situaci zvrátit tak, že zaměstnavatel uznal absolutní neplatnost zrušení a podepsal se zaměstnancem dohodu o ukončení pracovního poměru. Soud však takový postup neuznal, jelikož jediným nástrojem, jak zvrátit okamžité zrušení pracovního poměru, je soudní žaloba – i když ta může končit smírem, soud ho musí schválit. Soud omezil smluvní svobodu, ale učinil tak z důvodů ochrany zaměstnance, neboť na rozdíl od uvedeného případu taková ujednání nemusí vždy být v jeho prospěch, a také kvůli přesahu do práva veřejného, neboť nárok na dávky nelze upravovat soukromým ujednáním smluvních stran.

Nejvyšší správní soud také poskytl vyšší ochranu zaměstnancům bez smlouvy, když rozhodl, že i tito zaměstnanci, pokud fakticky pro zaměstnavatele pracují, jsou účastní na nemocenském pojištění.¹⁷¹ V souladu s tím je i závěr soudu, že účast na nemocenském pojištění vzniká vždy dnem skutečného nástupu do práce, a nikoliv dnem, který je uveden v pracovní smlouvě.¹⁷² Problematické však v takových případech bývá dokazování. Jednou z možností je využít důvěryhodné svědky. Ačkoliv některé úřady měly problém s uznáváním a přezkumem věrohodnosti svědeckých výpovědí, daří se tyto nedostatky odstraňovat.¹⁷³

4.2. Sociální zabezpečení

Jedním z přirozených důsledků volného pohybu osob po Evropské unii je i účast na sociálních systémech různých států. Každý stát EU má vlastní sociální systém, dávka přiznaná v zahraničí nemusí být přiznána v tuzemsku. To však neznamená, že zahraniční rozhodnutí nemají v Česku právní význam. Žadatel předložil českému orgánu slovenský posudek zdravotního stavu a žádal o přiznání invalidního důchodu. Úřady odmítly tento posudek uznat, soud však tento závěr poněkud korigoval. V EU platí pravidlo vzájemného uznávání. Přiznání invalidního důchodu v jiném státě EU neznamená automaticky přiznání i v ČR, protože státy mohou mít různě nastavená kritéria invalidity. Samotný lékařský posudek však je použitelný, úřad případně vysvětlí, proč se s jeho závěry neztotožnil.¹⁷⁴

Nešlo přitom o jediný podobný případ. Mezinárodní prvek je se zvyšující se mobilitou občanů stále častější. Krajské pobočky Úřadu práce ČR se tak např. u rodičovského příspěvku setkávají s případy, kdy každý z rodičů pracuje v jiném státě EU. Evropské právo na tyto situace pamatuje. K určení státu primárně příslušného k výplatě dávky je nutné ověřit skutečnosti s mezinárodním prvkem, jejichž dokládání může mít vliv na délku řízení, resp. na dobu, ve které je o nároku rozhodnuto a dávka vyplacena žadateli. V některých případech navíc dochází k nedostatkům na straně českých i zahraničních orgánů, které se daří postupně odstraňovat.¹⁷⁵ V jiné věci řešil Nejvyšší správní soud uznávání dob důchodového pojištění z republiky Srbsko.¹⁷⁶ Jelikož Srbsko není členským státem EU, je situace komplikovanější, neznamená to však, že je možné žadatele automaticky odmítnout.

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 69/2014-31 ze dne 27. 5. 2015.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ads 65/2014-54 ze dne 19. 6. 2015, obdobně též v rozsudku, čj. 6 Ads 136/2012-72 ze dne 13. 5. 2015.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ads 252/2015-27 ze dne 9. 12. 2015.

¹⁷³ Zpráva veřejné ochránkyně práv o šetření sp. zn. 120/2015/VOP ze dne 11. 5. 2015.

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 155/2015-25 ze dne 9. 10. 2015.

¹⁷⁵ Zpráva o šetření veřejné ochránkyně práv sp. zn. 1672/2015/VOP ze dne 12. 5. 2015.

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ads 118/2015-31 ze dne 30. 10. 2015.

V oblasti sociálního zabezpečení došlo k pravidelným úpravám dávek, které mají odrážet změny v životních nákladech, například ke zvýšení příspěvku na bydlení.¹⁷⁷ Dále k několika obsahovým změnám, za zmínku stojí například zavedení porodného na druhé dítě a rozšíření okruhu rodin, které mají na porodné nárok.¹⁷⁸

1. ledna 2015 nabyla účinnosti novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, která přesněji vymezila postup výpočtu příjmů pro zjištění hmotné nouze, zrušila časové omezení doplatku na bydlení, znemožnila jeho poskytnutí na nevyhovující prostory a naopak umožnila poskytnutí i na objekty nezakladované k bydlení, ale jinak vyhovující. Je také nově upravena administrace doplatku, který se bude rozpočítávat na všechny osoby, které v bytě fakticky žijí.¹⁷⁹

Příspěvek na bydlení je dále vázán na adresu trvalého pobytu. Žadatel jej tak může pobírat na byt, ve kterém se trvale nezdržuje, a naopak může zabránit získání příspěvku lidem v bytě, kde reálně nežije a nepodílí se na nákladech. Tato úprava byla napadena jako protiústavní, Nejvyšší správní soud však tyto pochyby nesdílí.¹⁸⁰ Uznal sice, že evidenční trvalý pobyt se nemusí vždy shodovat s faktickým, avšak tato úprava brání zneužití dávkového systému. Jiná úprava by mohla vést ke zjevně absurdním důsledkům, případně by byla spojena s nepřiměřenými náklady na kontrolu.

Od soudních poplatků byly osvobozeny některé žaloby v sociální oblasti, zejména spory o podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a dávky péstounské péče.¹⁸¹

Ministerstvo práce a sociálních věcí připravilo program podpory školního stravování pro děti, které pro špatnou finanční situaci rodiny ve škole neobědvají. Nárok na příspěvek budou mít děti ve věku 3 – 15 let, jejichž rodiny splňují podmínky hmotné nouze. Projekt by se měl týkat až 20 000 dětí a měl by být podpořen z Fondu evropské pomoci nejchudším osobám.

4.3. Právo na bydlení

Ani v roce 2015 nebyl předložen dlouho očekávaný zákon o sociálním bydlení. Pokračovalo pouze plnění koncepčních dokumentů z minulých let, zejména Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020.¹⁸² V říjnu byla vládou schválena Koncepce sociálního bydlení, na jejímž základě bude zákon připravován. Ministerstvo práce a sociálních věcí přislíbilo jeho předložení v průběhu roku 2016 s předpokládanou účinností v průběhu roku 2017. Koncepce počítá se třemi stupni sociálního bydlení: krizovým bydlením určeným pro akutní případy, sociálním bydlením jako mezistupněm a dostupným bydlením, které se již podobá standardnímu nájemnému bydlení. Sociální bydlení je vnímáno jako specifická forma nájemního bydlení, nepočítá se v ní např. s

¹⁷⁷ Nařízení vlády č. 327/2014 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2015 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva a částek normativních nákladů na bydlení.

¹⁷⁸ Zákon č. 253/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ Zákon 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, o této novele již bylo podrobněji pojednáno ve Zprávě za rok 2014.

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 Ads 168/2015-32 ze dne 27. 8. 2015.

¹⁸¹ Část první zákona č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva.

¹⁸² Dostupná zde: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16893/bezdomovectvi.pdf>.

jistinami, ale váží se k ní povinnosti nájemníků. Jak sociální, tak dostupný byt budou kolaudované byty. Podmínkou pro získání sociálního nájemného v sociálním bytě bude spolupráce se sociálními pracovníky. Podpora bydlení bude poskytována nejen „bezdomovcům lidem bez domova“ v úzkém slova smyslu (osoby žijící na ulici), ale i osobám v bytové nouzi, např. žijícím na ubytovnách či v azylových domech, a lidem, kteří vynakládají na bydlení více jak 40 % svých příjmů a nezbývá jim více jak 1,6 násobek životního minima po odečtení nákladů na bydlení. Zajištění bytového fondu bude úkolem obcí. MMR již v současné době poskytuje dotace na výstavbu a pořízení sociálního bydlení v rámci programu Podpora výstavby podporovaných bytů, nicméně objem prostředků bude třeba navýšit a doplnit o zdroje z EU.¹⁸³

Bez ohledu na celostátní situaci se některé místní samosprávy rozhodly řešit problém samostatně. Jeden z projektů v roce 2015 zahájilo město Brno.¹⁸⁴ Projektu předcházely konzultace se zahraničními odborníky a mezinárodní workshop pořádaný brněnským magistrátem. Na základě těchto konzultací byl připraven pilotní projekt. Brno se rozhodlo pro přístup ve světě známý pod názvem *Housing First* – sociálně vyloučeným lidem a rodinám je v první řadě poskytnuto adekvátní bydlení, teprve poté jsou ve spolupráci se sociálními pracovníky řešeny další problémy jako nezaměstnanost, docházka dětí do školy atd. Projekt vychází z předpokladu, že osoby bez stabilního bydlení mají značně omezené možnosti řešit svou sociální situaci. Pokud má člověk stabilní adekvátní bydlení, snadněji si najde práci, snadněji pečuje o děti a má prostor a zázemí k řešení dalších problémů. V roce 2016 a 2017 má být v rámci pilotního projektu poskytnuto 50 bytů.¹⁸⁵

4.4. Právo na ochranu zdraví

V roce 2015 nedošlo k zásadním změnám právní úpravy, které by měly dopad na zdravotní péči. Bylo však vydáno několik soudních rozhodnutí s širším přesahem. Ústavní soud v roce 2015 vydal hned 3 nálezy k otázce povinného očkování. V těchto případech je třeba rozvažovat ochranu soukromí a svobodu rozhodování o svém těle na jedné straně a zájem na ochranu veřejného zdraví (či zdraví nezletilého dítěte, o němž rozhodují rodiče) na straně druhé.

V prvním nálezu Ústavní soud posuzoval ústavnost povinného očkování jako takového, navázal na své starší nálezy a ústavnost potvrdil.¹⁸⁶ Rovněž upozornil, že je třeba oddělit otázky právní, tedy obecnou úpravu a zákonné garance postupu při povinném očkování, a otázky odborné, tedy podrobná pravidla očkování. Při posuzování otázek, které spadají do odborné medicínské oblasti, musí soud postupovat maximálně zdrženlivě. Kritizoval však neexistenci právní úpravy náhrady škody způsobené očkováním. Je sice pravda, že tuto škodu je možné nahradit již dnes podle obecných předpisů o náhradě škody, ale vzhledem ke specifické povaze povinného očkování, které je nařízené zákonem, prováděné ve veřejném zájmu a jde o značně odborně složitou záležitost, považuje Ústavní soud za vhodné upravit tuto otázku výslovně ve zvláštním zákoně.

¹⁸³ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025, kapitola 19.3.

¹⁸⁴ Strategický plán sociálního začleňování města Brna pro období 2016 – 2019, dostupný zde: https://socialnipecce.brno.cz/useruploads/files/kpsvl/spsz_mesta_brna_2016-2019_final.pdf.

¹⁸⁵ Projekt však budí i kontroverze. Kromě obav z nákladů se objevila i kritika stávajících nájemníků obecních bytů, neboť město zastavilo prodej obecních bytů za zvýhodněnou cenu, a dále obavy o bezpečnost v sousedství sociálních bytů.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015.

V dalším nálezu soud uznal ústavnost povinného očkování jako podmínky přijetí dítěte do mateřské školky.¹⁸⁷ Z proočkovanosti těží i ostatní děti, neboť řádně očkované dítě většinou nemůže nakazit ostatní, a jedná se tedy o akt solidarity. Naopak, pokud by určitá skupina dětí nebyla očkovaná, nesolidárně by těžila z toho, že ostatní děti očkování podstoupily.

Jiný nález se týkal postihu za odmítání očkování. Již dříve soud uznal silné náboženské přesvědčení jako okolnost, která brání postihnout rodiče, že nenechali očkovat dítě. Nově Ústavní soud shledal, že v sekulárním státě nelze přiznat náboženským důvodům „privilegované“ postavení. Na stejnou rovinu tak musí být postavena i tzv. sekulární výhrada svědomí, tedy odmítnutí očkování z vědeckých či jiných rozumově podložených důvodů.¹⁸⁸ Rozhodnutí vzbudilo jisté kontroverze ohledně toho, co lze ještě jako legitimní důvod uznat a kde jsou hranice této výhrady svědomí. Soud však upozornil, že tento argument lze akceptovat pouze v mimořádných případech a musí se opírat o objektivní skutečnosti, například předchozí negativní zkušenost s očkováním.

Snahou státu by mělo být pokud možno udržet osoby se zdravotním postižením v jejich přirozeném sociálním prostředí. Domácí péče by měla mít přednost před ústavní, a pokud je ústavní péče nevyhnutelná, měla by být zajištěna v blízkosti bydliště.¹⁸⁹ Z této logiky vychází nález Ústavního soudu, podle kterého je v případě újmy na zdraví třeba přiznat i náhradu za péči členů rodiny, pokud je tato péče nezbytná k udržení či zlepšení zdraví a k umožnění pobytu osoby v rodinném prostředí.¹⁹⁰ Pokud poškozený zůstane odkázán na pomoc druhých, může využít placené profesionální služby, anebo se o něj starají osoby blízké bez nároku na odměnu. I ty však musí nějak zajišťovat své živobytí, někdy i živobytí osoby s postižením, o kterou pečují. Není důvod, proč by v prvním případě měla náležet náhrada a ve druhém nikoliv.

Dalšímu posílení domácí péče také brání např. nízká dostupnost terénních a podpůrných sociálních služeb v některých regionech. Svou roli sehrává i skutečnost, že příspěvek na péči nebyl od roku 2007 u některých skupin osob se zdravotním postižením vůbec zvýšen, u jiných byl zvýšen jen nepatrně, u jedné skupiny (osoby starší 18 let s I. stupněm závislosti) byl dokonce snížen. K jejich zvýšení přitom dojde až v roce 2016.¹⁹¹ Tyto okolnosti mohou samostatný život osob se zdravotním postižením omezovat. Přetrvávajícím problémem je nepřiměřená délka řízení, když v sociálních věcech je často pomoc potřeba bezodkladně a každý den prodlení způsobuje značné těžkosti. Ochrádkyně se setkala s řízením o příspěvku na péči, které trvalo 17 měsíců, žadatelka v jeho průběhu zemřela. Náhrada za nepřiměřenou délku řízení se sice obvykle nedědí, z tohoto pravidla však platí výjimka, a to v případech, kdy dědicům taktéž vznikla újma.¹⁹² V citovaném případě byla po zásahu ochránkyne rozhodnutím MPSV přiznána náhrada 14 000 Kč.¹⁹³

Dlouhodobě je problematické i nastavení sociálního systému pro osoby se zdravotním postižením. Podpora např. v podobě invalidního důchodu je odvozena od snížení pracovní

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015.

¹⁸⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. 12. 2015.

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 134/2014 – 29 a Zpráva za rok 2014, str. 48.

¹⁹⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 870/14 ze dne 24. 8. 2015.

¹⁹¹ Podle zákona č. 189/2016 Sb. k 1. 8. 2016.

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4815/2010 ze dne 5. 10. 2010.

¹⁹³ Zpráva o šetření veřejné ochránkyne práv sp. zn. 6983/2014/VOP ze dne 12. 5. 2015 a Výroční zpráva za rok 2015, str. 42.

schopnosti osoby.¹⁹⁴ Čím nižší je tedy pracovní schopnost, tím vyšší je invalidní důchod. Podobně příspěvek na péči je odvozen od závislosti na péči jiné osoby a schopnosti zvládat základní životní potřeby.¹⁹⁵ Jakkoliv je tento koncept v jádru správným, může v praxi vést k problematickým situacím např. právě v případě, kdy se osoba se zdravotním postižením chce zapojit do samostatného a pracovního života. Pokud se osoby se zdravotním postižením snaží zlepšit své společenské zapojení a svou sociální situaci tím, že si např. najdou práci, může to pro ně v důsledku znamenat odebrání či snížení invalidního důchodu či příspěvku na péči v důsledku snížení stupně invalidity, resp. stupně závislosti na péči, což potvrzují právě svou samostatností a soběstačností. Systém však již nebere v potaz to, že pracovní aktivity znamenají pro osoby se zdravotním postižením zvýšené náklady např. v podobě dopravy do zaměstnání, další náklady související se zaměstnáním, vyšší spotřeby pomůcek na samostatný život mimo obydlí, úhrady za asistenci v zaměstnání apod. I při zvýšení příjmů skrze mzdu nebo plat zůstávají životní potřeby osoby se zdravotním postižením často vyšší než u zdravé populace. Naopak nižší příjmy v důsledku nutnosti zkrácení úvazků a dalším faktických omezení tyto potřeby často nedokáží uspokojit. Ve skutečnosti tedy zapojení do pracovního života často nevede ke zvýšení příjmů osoby se zdravotním postižením, ale ke stagnaci či k jejich reálnému snížení.¹⁹⁶ Takové nastavení pravidel bohužel působí do určité míry demotivačně. Do budoucna by tedy mělo být zváženo, jak osoby se zdravotním postižením více motivovat ke vstupu na pracovní trh, např. určitou speciální finanční podporou.

4.5. Právo na vzdělání

V uplynulém roce se naplno rozproutila veřejná debata o otázce inkluze dětí se zdravotním postižením do hlavního proudu vzdělávání a zajištění podpory pro tyto děti. V roce 2015 byla přijata zásadní změna školského zákona a v roce 2016 jeho prováděcí vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných. S účinností od 1. 9. 2016 školský zákon nově vymezuje děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami nikoli na základě jejich diagnózy, ale na základě jejich potřeb, resp. podpory, již potřebují k tomu, aby se mohli vzdělávat na rovnoprávném základě s ostatními, tj. v běžném vzdělávacím proudu. Zároveň pak vymezuje základní okruh tzv. podpůrných opatření jako klíčový nástroj inkluze. Tato podpůrná opatření poskytují pomoc žákovi či studentovi spolu s odpovídající podporou pedagogickému sboru a škole jako takové. Například v případě zvýšeného počtu dětí, které budou využívat podpůrných opatření vyššího stupně, bude adekvátně upraven i počet dětí ve třídě; formou podpůrných opatření jsou mj. i asistenti pedagoga, speciální pedagogové a další.

Prováděcí vyhláška stanovuje preferenci inkluze do škol běžného proudu všude tam, kde to je v nejlepším zájmu dítěte. Školský zákon také nově upravuje možnost tzv. revize zprávy či doporučení školského poradenského zařízení, o kterou může požádat dítě, žák, student nebo zákonný zástupce, případně škola, školské zařízení, orgán sociálně-právní ochrany dětí a Česká školní inspekce. Pro děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, vývojovými poruchami učení, vývojovými poruchami chování či souběžným postižením více vadami nebo autismem lze zřizovat školy

¹⁹⁴ § 39 zákona o důchodovém pojištění.

¹⁹⁵ § 8 zákona o sociálních službách.

¹⁹⁶ Viz např. Studie o postavení osob se zdravotním postižením (OZP) na trhu práce zpracovaná v rámci projektu "Podpora sociálního dialogu" Asociace samostatných odborů a KZPSCŘ od kolektivu autorů Centra vizualizace a interaktivity vzdělávání, s.r.o., a Asociace zaměstnavatelů zdravotně postižených ČR, přístupná zde https://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg_uploads/7af834add832f650/uploads/Studie_o_zdravotn%C4%9B_posti%C5%BEn%C3%BDch_.pdf

nebo ve školách třídy, oddělení a studijní skupiny. Zařadit do takové třídy, studijní skupiny nebo oddělení nebo přijmout do takové školy lze pouze dítě, žáka nebo studenta, shledá-li školské poradenské zařízení, že vzhledem k povaze jeho speciálních vzdělávacích potřeb nebo k průběhu a výsledkům dosavadního poskytování podpůrných opatření by samotná podpůrná opatření nepostačovala k naplňování jeho vzdělávacích možností a k uplatnění jeho práva na vzdělávání. Podmínkou pro zařazení je písemná žádost zletilého žáka nebo studenta nebo zákonného zástupce dítěte nebo žáka, doporučení školského poradenského zařízení a soulad tohoto postupu se zájmem dítěte, žáka nebo studenta. Změny školského zákona tak posilují garanci práva dítěte na vzdělání. Výrazně bude posíleno právo rodiče či jiného zákonného zástupce rozhodnout o zařazení dítěte do typu školy i vzdělávacího programu.

Uvedené změny mají směřovat ke zlepšení integrace dětí se speciálními vzdělávacími potřebami do běžného vzdělávání a také ke splnění mezinárodních závazků ČR souvisejících především s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. proti České republice z roku 2007. Výbor ministrů Rady Evropy zhodnotil v roce 2015 pokrok v naplňování rozsudku tak, že uvítal stávající opatření¹⁹⁷, avšak upozornil, že procento romských žáků ve třídách či skupinách pro děti s lehkým mentálním postižením zůstává nepřiměřeně vysoké. Šetření České školní inspekce na všech českých základních školách ukázalo, že v roce 2015 je podle rámcového vzdělávacího programu Základní vzdělávání – příloha pro vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením celkem 4 359 romských žáků (resp. žáků identifikovaných jako příslušníci romské menšiny), kteří tvořili cca 30% žáků vzdělávaných podle tohoto programu. Podle rámcového vzdělávacího programu Základní škola speciální, určeného pro žáky se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, se souběžným postižením, více vadami a s autismem, bylo v roce 2015 vzděláváno celkem 628 romských žáků, kteří tvořili necelých 10% z takto vzdělávaných dětí. Na všech školách přitom bylo zjištěno celkem 34 191 žáků identifikovaných jako příslušníci romské menšiny, kteří tvoří necelá 4% žáků vzdělávaných na českých základních školách, z nichž je tak 5 167, (tj. cca 15 %) vzděláváno mimo hlavní vzdělávací proud.¹⁹⁸ Zastoupení romských žáků tak přes postupné snižování zůstává především v programech pro žáky s lehkým mentálním postižením stále vysoké a nepřiměřené celkovému zastoupení Romů v české populaci. Výbor rovněž uvítal změny v diagnostických nástrojích, ale zdůraznil, že je třeba dohlížet jak na samotný průběh testování, tak na pozdější zohlednění výsledných doporučení ve vzdělávání dítěte. Proto žákům, kteří přicházejí do běžného vzdělávání, musí být zajištěna nezbytná podpora. ČR bude Výbor nadále informovat o opatřeních přijímaných k zajišťování inkluzivního vzdělávání a jejich uplatňování v praxi, včetně těch popsanych výše.

Vedle nadměrného umísťování romských žáků i dalších skupin žáků se speciálními vzdělávacími potřebami mimo běžný vzdělávací proud vystoupily v roce 2015 na povrch i jiné problémy. Pokud se totiž tito žáci již vzdělávají v běžných školách, narážejí zde opět na problémy a nejsou plně přijímáni. Výzkum Amnesty International publikovaný v roce 2015 se v tomto směru věnoval žákům romským a vedle nadměrného zastoupení těchto žáků ve vzdělávacích programech pro žáky s lehkým mentálním postižením ukázal, že romští žáci v běžném vzdělávacím proudu jsou v některých případech vyčleňováni do zvláštních tříd či dokonce škol.¹⁹⁹ Výzkum ukázal, že toto vyčleňování sice není cíleným postupem škol a

¹⁹⁷ Viz Zpráva za rok 2012, str. 45n, Zpráva za rok 2013, str. 46n a Zpráva za rok 2014, str. 52n.

¹⁹⁸ Tematická zpráva České školní inspekce Vzdělávání žáků v jednotlivých vzdělávacích programech a péče poskytovaná v PPP/SPC žákům s LMP <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Vzdelavani-zaku-v-jednotlivych-vzdelavacich-progra>.

¹⁹⁹ Celá zpráva je přístupná zde <https://www.amnesty.org/en/documents/eur71/1353/2015/en/>.

státních orgánů, ale je faktickým důsledkem postupu ostatních neromských žáků a jejich rodičů, kteří školy s většinou romských žáků opouštějí a odcházejí do škol, kde tito žáci nejsou či představují pouze malé množství. Tyto školy se pak snaží si tento svůj status zachovat tím, že romské děti, které nepatří do jejich spádového obvodu, odmítají. Často se rovněž jedná o školy nabízející určité nadstandardní služby a kvalitnější vzdělávání, což se pak odráží v požadavcích při přijímání žáků ve formě různých vstupních testů apod., kterým romské děti vzhledem ke svému sociálnímu znevýhodnění nestačí. V rámci škol pak dochází rovněž k vydělování romských žáků do speciálních tříd a skupin. Naopak romští rodiče někdy posílají děti do škol, kde je většina žáků rovněž romských, neboť zde vnímají vhodnější podmínky a přístup ke svým dětem, které se v neromských školách mohou častěji setkat s ústrky, rasovou šikanou a nezájmem ze strany pedagogů a nepřipraveností na jejich specifické potřeby. Tyto školy však rovněž v některých případech snižují své vzdělávací nároky. Ve výsledku se tak nadále můžeme setkat s případy, kdy i přes dostatečnou vybavenost škol a připravenost pedagogů dochází k segregaci žáků, s čímž je často spojena nižší kvalita vzdělání. Často se tak děje na žádost samotných žáků či jejich rodičů. Takový stav je ovšem nežádoucí a ČR je za něj opakovaně kritizována jak mezinárodními organizacemi²⁰⁰, tak i občanským sektorem²⁰¹. Segregace žáků je v rozporu se školským zákonem²⁰² i mezinárodními úmluvami²⁰³. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy činí kroky k nápravě, když jedním z nejvýznamnějších bylo přijetí zákona č. 82/2015 Sb., který nově upravil vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a který je popsán výše.

Tento problém ukazuje na přetrvávající nedostatky v začleňování (nejen) romských dětí do běžného vzdělávání a v pojetí vzdělávání obecně jako rovného a inkluzivního. Jak se ukazuje i v současné veřejné debatě, inkluze je vnímána jako ohrožení stávajícího vzdělávacího systému, jeho kvality a vzdělávacích šancí většinové populace. Žáci se speciálními vzdělávacími potřebami se střetávají s nepochopením a jsou považováni za problémové a za brzdy pro ostatní. Pokud se již dostanou do běžného vzdělávání, jsou zde následně snahy o jejich vyčlenění do zvláštních skupin a opětovné oddělení od ostatních žáků. Motivem mohou být jednak určité předsudky a stereotypy spojené s jejich vzděláváním, jednak také finanční a organizační problémy, které dosud provázely inkluzivní opatření v praxi, a také do určité míry nevědomost učitelů v běžném vzdělávání, jak k těmto žákům a jejich potřebám přistupovat tak, aby jejich vzdělávání neomezilo vzdělávání ostatních žáků a mohli se tak úspěšně začlenit do třídního kolektivu. Proto v rámci přijatých změn bude nutné pro inkluzivní opatření zajistit nejen dostatečné finance, ale i metodické vedení a osvětu, aby inkluze přestala být vnímána jako hrozba, ale naopak jako naplnění práv každého dítěte a rovněž jako šance na osobní rozvoj pro všechny zúčastněné, neboť ze vzájemných kontaktů se mohou učit nejen děti se speciálními vzdělávacími potřebami, ale i ostatní děti a jejich učitelé.

²⁰⁰ Např. Rada Evropy (<http://www.coe.int/en/web/portal/-/limited-progress-in-the-czech-republic-to-address-segregation-of-roma-in-education>), či OECD (<http://www.oecd.org/education/school/48631810.pdf>, zejména strany 48-49)

²⁰¹ Např. výše citovaná zpráva Amnesty International

²⁰² § 2 školského zákona.

²⁰³ Např. Úmluva proti diskriminaci ve vzdělávání (čl. 1 odst. 1 písm. c).

4.6. Právo na příznivé životní prostředí

V roce 2015 byla přijata novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA).²⁰⁴ Touto novelou bylo značně posíleno postavení zástupců veřejnosti. Veřejnost reprezentovaná spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, se tak může účastnit nejen samotného procesu EIA, ale i navazujících řízení – např. řízení územního či stavebního. Může podávat opravné prostředky včetně soudní žaloby a to výjimečně i v situacích, kdy by těmto spolkům nesvědčila žalobní legitimace, protože nebylo přímo dotčeno jejich právo. Dále novela zavádí povinnost úřadů, které tato řízení vedou, o nich informovat veřejnost.

Novela zákona o EIA tak otevřela spolkům možnost vstupovat do řízení o povolení velkých průmyslových provozů. Ústavní soud však umožnil spolkům domáhat se práv i v jiných typech řízení. V daném případě se jednalo o zásady územního rozvoje kraje, ale závěry vyslovené v nález jsou aplikovatelné například i na územní plány obcí. Zákon přiznává těmto spolkům práva procesní – spolky, jejichž posláním je ochrana přírody, se mohou účastnit správních řízení, které se životního prostředí týkají. Svědčí jim přitom veškerá práva a povinnosti účastníků²⁰⁵ včetně práva podat soudní žalobu na ochranu těchto práv. Spolek tak může u soudu namítat, že neměl právo se vyjádřit či že se úřad dostatečně nevypořádal s jeho stanoviskem.

Spornou otázkou však vždy byla „hmotná“ práva těchto spolků, tedy zda může být spolek dotčen nejen tím, že nebyl řádně slyšen v řízení, ale samotným poškozením životního prostředí. Ústavní soud rozhodl, že i spolek, přestože nejde o živou bytost, má právo na příznivé životní prostředí, které odvozuje od práv a zájmů svých členů.²⁰⁶ Pokud každý člen může bránit svá práva, není důvod, aby se nemohli k uplatnění svého práva sdružit do spolku. Ústavní soud však současně stanovil limity tohoto práva: spolek nemůže u soudu žalovat jakékoliv porušení zákona, ale pouze takové, které se přímo dotýká jeho právní sféry, přeneseně právní sféry jeho členů. Posuzovat se bude zejména místní vztah spolku k dané lokalitě (např. pokud se jedná o spolek zahrádkářů, jehož členové v dané lokalitě tráví volný čas) a předmět činnosti spolku (nemusí jít nutně o „ekologický“ spolek, podstatné je, aby se předmět činnosti přímo dotýkal tvrzené nezákonnosti). Rozhodný bude faktický stav, nikoliv to, co je například uvedeno ve stanovách spolku. Nejde o překvapivé rozhodnutí, již dřívější nálezy²⁰⁷ naznačovaly, že Ústavní soud toto právo spolkům v jistých případech může přiznat.

Ochránkyně práv upozornila na stále chybějící úpravu limitů pro pachové imise. Zatímco pro znečišťující látky jsou dnes stanoveny přísné limity, které je možné vymáhat, regulace zápachu je nedostatečná. To brání postihování jak průmyslových či zemědělských provozů, tak zápachu z domácích topenišť. Zápach vnímá každý člověk individuálně a jeho objektivní měření je složité. To však neznamená, že těmto osobám nebude poskytnuta právní ochrana. Osobám ohroženým zápachem z plánovaných provozů by tak měla být přiznána veškerá účastnická práva v povolovacích řízeních.²⁰⁸

²⁰⁴ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁰⁵ § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

²⁰⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015.

²⁰⁷ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

²⁰⁸ Výroční zpráva za rok 2015, str. 57.

S tím souvisela i v průběhu roku 2015 probíhající veřejná debata o kontrolách domácích topenišť. Vedly se debaty o kontrolních pravomocích orgánů, konkrétně možnosti kontrolorů vstupovat do obydlí, i o požadovaném důkazním standardu - zda k uložení sankce stačí pouze nafilmovaný tmavý kouř z komína, či bude třeba exaktní chemický rozbor sazí. V tomto směru se jedná o střet dvou základních práv: na jedné straně právo vlastnické a ochrana domovní svobody, na druhé straně právo na zdraví a příznivé životní prostředí. V roce 2015 nebyl předmětný zákon přijat a debata tedy bude dále pokračovat.

Ochránkyně řešila několik stížností týkajících se hlučných koncertů. Hygienické stanice se odmítají těmito akcemi zabývat, protože je shledají pouze obtěžující, nikoliv zdraví ohrožující. Ohrožení zdraví je přitom podmínkou uložení pokuty.²⁰⁹ Poškozeným tedy zbývá většinou jen „sousedská žaloba“. Podle ochránkyne je takový postup nesprávný. Pokud hygienická stanice zjistí překročení hlukových limitů, musí zahájit řízení. Teprve v něm posoudí míru ohrožení zdraví a může případně upustit od pokuty.

²⁰⁹ § 30 odst. 2 zákona č. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

5. Diskriminace

5.1. Antidiskriminační zákon v praxi

V roce 2015 se podařilo v České republice důkladným způsobem zmapovat osobní zkušenosti jednotlivců s diskriminací a zároveň vnímání diskriminace ze strany celé společnosti. Tato data přicházejí jak ze strany vnitrostátního orgánu - veřejné ochránčyně práv²¹⁰, tak ze strany Evropské komise – Eurobarometru²¹¹. Oba výzkumy tedy umožňují sledovat diskriminaci v českém i evropském kontextu a rovněž v čase.

Ochránčyně ukončila v roce 2015 unikátní výzkum, který se vedle otázky neoznamování diskriminace pokusil vrhnout světlo na osobní zkušenosti a vnímání diskriminace. Osobní zkušenost s diskriminací či obtěžováním uvedlo 11 % respondentů. Dle sociodemografických charakteristik ji nejvíce přiznávaly nezaměstnané osoby a osoby s nízkým příjmem. K nejčastějším diskriminačním důvodům patřil věk a pohlaví, a to zejména v oblasti hledání práce. Tato čísla poněkud kontrastují s výzkumem Eurobarometru, pro nějž uvedlo osobní zkušenost s diskriminací až 25 % respondentů v ČR. Častěji, než je celospolečenský průměr, se s diskriminací setkávají zástupci menšin. Potěšující je, že oproti roku 2012, kdy byl proveden poslední výzkum Eurobarometru, vypovídá o osobní zkušenosti s diskriminací podstatně méně respondentů. Nejčastější diskriminační důvody věk (nad 55 let) a etnický původ poklesly z 27 % a 13 % na 3 % a 8 %.

Vedle osobních zkušeností sledovaly oba výzkumy i vnímání rozsahu diskriminace. Za nejrozšířenější je v ČR podle obou dvou považována diskriminace na základě etnického či rasového původu a dále na základě věku. Výsledky se poněkud odlišují od průměru unijních zemí, v němž na prvních příčkách vedle etnického původu figuruje náboženství a sexuální orientace, což česká společnost jako častý diskriminační důvod nevnímá. V unijních zemích je zase vzácnější diskriminace starších osob než u nás, byť oproti roku 2012 znatelně poklesla z 68 % na 58 %. Z dalších srovnání vyplývá propast mezi ČR a unijními zeměmi, pokud se jedná o nahlížení na osobu s muslimským vyznáním jako kolegu v pracovním prostředí. Takováto situace je přijatelná pro 17 % českých respondentů oproti 61 % unijního zbytku. V kontextu navrhovaných legislativních změn je zajímavým zjištěním, že 56 % českých respondentů si myslí, že by na ochranu proti diskriminaci měla být přijata nová opatření.

Ochránčyně jakožto orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací (equality body) v průběhu roku 2015 obdržela 379 podnětů týkajících se diskriminace²¹², což byl doposud nejvyšší počet podnětů za dobu, kdy se kancelář ochránce tomuto tématu věnuje. Z podnětů, kterými se v uplynulém roce zabývala, byla shledána diskriminace v osmi případech: šest z nich představovalo diskriminaci přímou, dva nepřímou. Nejčastěji se lidé cítili diskriminováni na poli práce a zaměstnání, dále v oblasti zboží a služeb. Nejčastějšími důvody diskriminace pak byly důvody jiné než vymezené antidiskriminačním zákonem²¹³, ze zákonem vymezených důvodů se jednalo o zdravotní postižení, následně rasu a etnický

²¹⁰ Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti, 2015, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ_Diskriminace_v_CR_studie.pdf.

²¹¹ Diskriminace v EU v roce 2015, Evropská komise, 2015, str. 70, <http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68004>.

²¹² Výroční zpráva za rok 2015, str. 78.

²¹³ Jde o rasu, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru či světový názor. Viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

původ. Rovněž se objevilo celkem 26 případů, v nichž byla namítána diskriminace z více diskriminačních důvodů najednou.

Výše popsany výzkum ochránkyně se věnoval i fenoménu neoznamování diskriminace (tzv. under-reporting). Na základě dotazníkového šetření, hloubkových rozhovorů s příslušníky menšin, dat od aktérů na poli prosazování rovného zacházení a monitoringu soudních rozhodnutí analyzovala ochránkyně překážky, jež obětem diskriminace brání v přístupu ke spravedlnosti. Zjistila, že lidé diskriminaci neoznamují, protože nevěří, že by se mohlo cokoli změnit, mají nedostatek důkazů a obávají se „odvetných“ opatření. Celkem 74 % tázaných z reprezentativního vzorku se domnívá, že šance oběti domoci se svých práv jsou obtížné.²¹⁴ Proto jen velmi malá část respondentů (11 %), kteří si diskriminováni připadali, svou zkušenost oznámila úřadům. Tato čísla opět odpovídají výzkumům z unijních zemí.²¹⁵ Na základě svých zjištění a zkušeností osob věnujících se prosazování rovného zacházení identifikovala ochránkyně bariéry v ochraně před diskriminací a navrhla 15 opatření k účinnější vymahatelnosti antidiskriminačního práva.²¹⁶ Patří k nim zlepšení informovanosti znevýhodněných skupin, vzdělávání soudců, advokátů, úředníků, policistů a dalších, přiznávání náhrady újmy v penězích obětem diskriminace v soudním řízení, zajištění bezplatné právní pomoci obětem diskriminace, upravení výše soudního poplatku, zakotvení žaloby ve veřejném zájmu, zpřesnění evidence soudních rozhodnutí apod.

V rámci uvedeného výzkumu se ochránkyně snažila zmapovat osud antidiskriminačních sporů. Z 56 civilních řízení, kterých se v součinnosti s Ministerstvem spravedlnosti a obecnými soudy dopátrala, byla většina žalob zamítnuta, jen v jednom případě přiznal soud nemajetkovou újmu v penězích. Žalobám dominovala pracovněprávní oblast, námitka přímé diskriminace a věk, respektive pohlaví jako nejčastěji uváděné diskriminační kritérium. Sběr dat komplikovala skutečnost, že v České republice doposud neexistuje žádná jednotná a ucelená databáze rozhodnutí obecných soudů. Proto určitě nelze výčet řízení považovat za úplný, stejně jako z něho není zcela patrné, která z řízení byla ukončena pravomocně a která ne. Přesto se ukazuje, že oběti diskriminace se potýkají se systémovými bariérami jako absence judikatury a s tím spojená nejistota, vysoké finanční náklady²¹⁷, nedostatek bezplatné právní pomoci a nejednotná procesní úprava. V tomto směru Ministerstvo spravedlnosti připravilo novelu zákona o soudních poplatcích, která sníží soudní poplatek za antidiskriminační žalobu na 1 000 Kč v souladu s dřívějšími doporučeními ochránkyně²¹⁸ a přispěje tak ke zvýšení přístupnosti ochrany před diskriminací.²¹⁹

Skutečnost, že je antidiskriminační zákon doposud před soudy málo využíván, dokládá i fakt, že teprve v roce 2015 na něj poprvé odkázal ve svém nálezu Ústavní soud. Diskriminačním kauzám se věnoval hned ve čtyřech rozhodnutích, z nichž ve třech stěžovatelům vyhověl a vrátil rozhodnutí obecným soudům. V těchto případech se však nevěnoval ani tak otázce, jestli k diskriminaci stěžovatelů docházelo, nebo ne, jako spíše otázce, jak mají soudy postupovat při jejím posuzování – jak pracovat s tzv. obrácením důkazního břemene, jak

²¹⁴ Diskriminace v ČR, str. 8.

²¹⁵ K posledním patří Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives, Agentura EU pro základní práva, 2016, str. 27 – 35, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives>.

²¹⁶ Tamtéž, str. 138 – 141.

²¹⁷ Např. žalobce, který se domáhal náhrady nemajetkové újmy ve výši 20 000 Kč za diskriminaci v odměňování z důvodu věku, byl povinen uhradit náklady řízení žalované ve výši 34 320 Kč.

²¹⁸ Viz Výroční zpráva za rok 2012, str. 18.

²¹⁹ Návrh dosud nebyl vládou přijat a je přístupný zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACKA85EB63I>.

vymezit zakázaný diskriminační důvod, jak posuzovat nepřímou diskriminaci. Není proto vyloučené, že i když se obecné soudy budou držet těchto pokynů, stále nakonec dospějí k závěru o nediskriminačním jednání žalované strany. Blíže bude o těchto případech pojednáno v subkapitolách k jednotlivým diskriminačním důvodům.

Vláda předložila v roce 2015 do Poslanecké sněmovny dvě novely antidiskriminační legislativy. První, popsaná podrobně v minulé zprávě²²⁰, přináší ochránci dvě nové pravomoci. První z nich je možnost podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona či jeho části, shledá-li při výkonu své působnosti porušení základních práv a svobod osob, včetně zákazu diskriminace.²²¹ Druhá pravomoc je pak podat žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) ve věcech diskriminace, pokud by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo pokud by jimi mohl být vážně ohrožen veřejný zájem. Novela byla po celý rok 2015 projednávána v orgánech Poslanecké sněmovny, kde byla předmětem širokých diskusí.²²²

Vláda rovněž předložila návrh²²³ směřující k implementaci práva EU²²⁴ ohledně volného pohybu pracovníků. Cílem úpravy je vytvořit mechanismy, aby právo na rovné zacházení s pracovníky zemí Evropské unie a jejich rodinnými příslušníky a zákaz jejich diskriminace na základě státní příslušnosti byly plně vymahatelné v praxi a aby byl zjednodušen volný pohyb pracovníků v rámci EU. Protože už nyní ochránkyně vystupuje jako orgán boje proti diskriminaci, svěřila vláda právě jí působnost ve věcech práva na volný pohyb pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků. Konkrétně to bude znamenat, že ochránkyně bude poskytovat občanům zemí EU metodickou pomoc při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, bude provádět průzkumy a analýzy výkonu práva volného pohybu občanů EU a zveřejňovat příslušné zprávy a doporučení. Bude rovněž aktivně zveřejňovat informace pro pracovníky EU a jejich rodinné příslušníky ohledně života v České republice a poskytovat poradenství občanům EU pracujícím v ČR.

Ochránkyně také ve svých doporučeních Poslanecké sněmovně doporučovala sjednocení procesní úpravy ochrany proti diskriminaci, zejména v otázce sdílení důkazního břemene. V některých případech diskriminace dnes musí osoba stěžující si na diskriminaci před soudem prokázat nepříznivé zacházení a tvrdit, že důvodem byl některý z diskriminačních důvodů, který je zakázán antidiskriminačním zákonem. Důkazní břemeno pak přechází na žalovaného a je na něm, aby prokázal, že jeho jednání nebylo motivováno tímto důvodem. V jiných případech diskriminace, které jsou rovněž upraveny antidiskriminačním zákonem, však k přesunu důkazního břemene podle procesních předpisů nedochází. K rozdílnému přístupu k jednotlivým oblastem a důvodům diskriminace však není žádný legitimní důvod, neboť

²²⁰ Zpráva za rok 2014, str. 57n.

²²¹ Doposud disponuje ochránkyně možností navrhnout zrušení pouze podzákonných právních předpisů. Veřejní ochránci práv přistupovali k využívání této pravomoci velmi zdrženlivě. Za patnáct let podali celkem osm návrhů. Z pěti ukončených řízení na návrh veřejného ochránce práv Ústavní soud vyhověl ve dvou případech, vydal zamítavé rozhodnutí ve třech případech a jeden návrh zastavil.

²²² Sněmovní tisk 379, 7. volební období.

²²³ Sněmovní tisk 688, 7. volební období.

²²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. 4. 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem

dokazování diskriminace funguje velmi podobně a je vždy stejně náročné.²²⁵ Ani jedna z vládou navrhovaných novel však k této úpravě občanského soudního řádu nepřistoupila.

5.2 Diskriminace na základě rasy či etnického původu

K mediálně nejznámějším případům, jimž se ochránkyně v letech 2014 a 2015 věnovala, byla diskriminace na základě etnického původu při přístupu k bydlení. Už v roce 2014 ochránkyně dospěla k závěru, že pokud zveřejněná nabídka pronájmu nemovitosti vylučuje příslušníky určitého etnika, dopouští se ten, kdo nabídku činí (vlastník či zprostředkovatel), přímé diskriminace. Realitního makléře jako zprostředkovatele přitom nezbavuje odpovědnosti fakt, že jednal na základě požadavku vlastníka nemovitosti. Pokud vlastník nemovitosti, která je nabízena veřejnosti, sdělí zprostředkovateli (realitnímu makléři), že si nepřeje, aby byla druhou smluvní stranou osoba určitého etnika, dopouští se diskriminace formou navádění²²⁶. V roce 2015 okresní soud v Litoměřicích potvrdil závěr ochránkyně, že realitní makléř nemůže odmítnout zájemce o bydlení jenom proto, že je Rom, a nemůže takový diskriminační pokyn ze strany vlastníka přijmout a považovat jej za závazný. Podle pravomocného rozsudku se musí makléřka žalobkyni omluvit. Soud však žalobkyni nepřiznal odškodnění za utrpěnou nemajetkovou újmu, ač újma na osobnostních právech v případě diskriminace mohla být způsobena i v případě, že osoba nebyla připravena o možnost něco vykonat či něčeho využít, neboť tak učinit nechtěla, jelikož každá diskriminace je zásahem do lidské důstojnosti osob.²²⁷

Otázkou diskriminace při přístupu k bydlení se zabýval i Ústavní soud²²⁸, když projednával námitky manželů, že se obecné soudy dostatečně nevypořádaly s jejich tvrzeními, že při přidělování bytů byli nepřímo diskriminováni. Stěžovatelům přidělilo město Kladno, podobně jako dalším Romům, byt v nevyhovujících podmínkách segregované lokality Masokombinát. Soudy sice jejich žalobě na ochranu osobnosti vyhověly, ale podle Ústavního soudu rozhodly neúplně a nevypořádaly se s návrhy stěžovatelů poukazujícími na nepřímou diskriminaci, čímž porušily jejich práva na spravedlivý proces.

Neúplné dokazování shledal Ústavní soud i v případě stěžovatelů, které odmítl ubytovat hotel, u něhož měli předchozí telefonickou rezervaci, s vysvětlením, že jsou všechny pokoje obsazené. Následně však byla tato objednávka stornována a naplnění hotelu se neuskutečnilo. Na společnosti provozující hotel se stěžovatelé žalobou domáhali písemné omluvy a finančního zadostiučinění z důvodu diskriminace na základě rasového či etnického původu. Podle obecných soudů však tato společnost unesla své důkazní břemeno, neboť prokázala, že s hosty zacházela nediskriminačně. Ústavní soud v nálezu²²⁹ upozornil obecné soudy, že bylo potřeba se zabývat také otázkou, zda nešlo na straně hotelu pouze o formální jednání, které mělo za cíl maskovat diskriminaci. Objednávka téměř všech pokojů byla učiněna jen pár dní před plánovaným příjezdem a následně nebyla využita, což prý hotelu nikdo předem nesdělil. Již tyto okolnosti mohly vyvolat přinejmenším podezření účelového jednání, což však soudy

²²⁵ Důvodem rozdílného přístupu je to, že zatímco antidiskriminační zákon upravuje zákaz diskriminace rovně ve všech oblastech a důvodech diskriminace ve své působnosti a jde tím nad rámec práva EU, přesun důkazního břemene podle občanského soudního řádu se týká jen těch oblastí a důvodů, kde je zákaz diskriminace již upraven právem EU (především v oblasti pracovní právní a u rasové diskriminace). Srovnej § 1 a § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona a § 133a občanského soudního řádu.

²²⁶ Zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 112/2012/DIS ze dne 10. 9. 2014.

²²⁷ http://usti.idnes.cz/ceka-se-rozsudek-v-kauze-romske-figurantky-f2r-usti-zpravy.aspx?c=A150814_085123_usti-zpravy_hrk

²²⁸ Nález sp. zn. I. ÚS 1891/13 ze dne 11. 8. 2015.

²²⁹ Nález sp. zn. III. ÚS 1213/13 ze dne 22. 9. 2015.

nijak nezjišťovaly. Nebylo ani objasněno, za jakým účelem byla přesně objednávka učiněna a na kolik byla míněna vážně. Oba subjekty – společnost vlastníci hotel a společnost objedávající pokoje – byly navíc majetkově i osobně propojeny. Proto Ústavní soud vyhodnotil tvrzení o reálné obsazenosti hotelu jako důvodu pro odmítnutí žalobců jako neprokázané. Upozornil rovněž, že v praxi často diskriminující subjekty nepostupují otevřeně diskriminačně a neodmítají poskytnout statky přímo na základě diskriminačního důvodu, nýbrž naopak uvádějí důvody zástupné a neutrální. Při námitce diskriminace jsou však povinni prokázat, že tyto důvody byly skutečné a relevantní pro jejich postup.

Další stěžovatel namítal před Ústavním soudem diskriminaci na základě etnického původu při přístupu ke vzdělání²³⁰. Jeho zařazení do zvláštní školy pro děti s mentálním postižením mu mělo upřít přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako u dětí z majoritní společnosti. Ústavní soud však stížnost zamítl, neboť z řízení před obecnými soudy vyplývalo, že rozumové schopnosti stěžovatele, a tím i důvody jeho umístění do zvláštní školy, byly posuzovány průběžně po celou dobu jeho studia jednak psychologickými testy prováděnými několika metodami a na více odborných pracovištích, jednak sledováním průběhu jeho studia, resp. jeho prospěchu. Jeho umístění a setrvání ve zvláštní škole se tak neodvíjelo od jednorázového vyšetření, a zjevně nešlo ani o výsledek pouhého rutinního přístupu příslušných orgánů, v jehož rámci by byla jednotlivá vyšetření či hodnocení prováděna ryze formálně. Tato zjištění podle Ústavního soudu umožňovala odlišit případ stěžovatele od situace stěžovatelů ve věci D. H. a ostatní proti České republice řešené před Evropským soudem pro lidská práva. Ústavní soud tedy ústavní stížnost zamítl.

Tyto případy prokazují, jak obtížné je pro oběti diskriminace se domoci satisfakce. Jak vyplynulo z výzkumu ochránkyně, jen jedna z cca 50 sledovaných žalob vede k finanční satisfakci. Obecné soudy podle Ústavního soudu chybují v procesu dokazování či při práci s důkazním břemenem. Ústavní soud přitom postupuje zdrženlivě a spíše obecné soudy vede k precizování procesní stránky věci. Nelze proto vyloučit, že v dalším kole po vyhovění příslušných pokynů soudy opět dospějí ke stejným závěrům. Případy také ukazují, jak dlouho celé řízení trvá: hotelová kauza se odehrála v roce 2008, kladenská bytová politika započala koncem 90. let a k zařazení stěžovatele do zvláštní školy došlo už v 80. letech. Přitom teprve v roce 2015 se k těmto stížnostem vyslovil Ústavní soud.

Ústavní soud se sice vyjadřoval k řízením iniciovaným před delší dobou, ale to neznamená, že výchozí fenomény do dneška nepřetrvávají. Vypovídají o tom i dvě nedávná šetření ochránkyně. První se zabývalo bytovou politikou a přístupem k romským rodinám, jejichž členové měli navíc různá zdravotní postižení.²³¹ Ochránkyně zjistila, že v daném městě byly romské rodiny stěhovány do podřadného bydlení určeného pro osoby neplaticí náklady bydlení, kde s nimi uzavíralo pouze krátkodobé nájemní smlouvy a které navíc bylo prostorově odděleno od zbytku města, ač tyto rodiny ve skutečnosti neměly problémy s hrazením nákladů bydlení. Naopak neromské osoby, které přitom městu dlužily, byly ubytovávány ve standardním bydlení. Navíc město neposkytlo vhodné bydlení rodinám s osobami se zdravotním postižením a negativně ovlivňovalo sociální práci s romskými rodinami. Proto ochránkyně konstatovala přímou diskriminaci na základě etnického původu spočívající v prostorové bytové segregaci.²³² Pokud navíc nebyly žádosti uvedených rodin o

²³⁰ Nález sp. zn. III. ÚS 1136/13 ze dne 12. 8. 2015.

²³¹ Zpráva o šetření ve věci diskriminace Romů v přístupu k obecnímu bydlení sp. zn. 107/2013/DIS ze dne 15. 4. 2015.

²³² Viz rovněž čl. 3 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.)

vyhovující bydlení řádně posouzeny kvůli jejich stížnosti ochránkyni, došlo i k jejich pronásledování jako formě diskriminace.²³³ Konečně ochránkyně připomněla, že negativní výroky na adresu Romů či jiných etnických menšin mohou mít formu diskriminace v podobě obtěžování, pokud snižují důstojnost osoby a vytvářejí zastrašující, nepřátelské, ponižující, pokořující nebo urážlivé prostředí.²³⁴

Druhý případ se týkal diskriminace na základě etnicity při přístupu k základnímu vzdělávání a souvisel s výše popsaným fenoménem „romských škol“.²³⁵ Ředitel školy musí podle školského zákona²³⁶ i správního řádu²³⁷ stanovit pro přijetí žáků na základní školu jasné, srozumitelné, předem dané a nediskriminační podmínky, které musí být v souladu s právními předpisy. Kritérii plynoucími přímo ze školského zákona jsou především věk a trvalý pobyt dítěte ve školském obvodu spádové školy.²³⁸ Ředitel sice může stanovit dodatečná kritéria, ale ta nesmí mít diskriminační dopad a respektovat zásadu rovného přístupu ke vzdělávání a nediskriminace.²³⁹ Takovými kritérii však rozhodně nemohou být výsledky jakýchkoliv znalostních nebo schopnostních testů, neboť základní vzdělávání je založeno na získání obecných znalostí a schopností pro každé dítě, nikoliv na výběru jen těch nejschopnějších jako vyšší typy vzdělávání. Tyto testy mohou rodiče informovat o schopnostech dítěte, ale pokud v nich dítě neuspěje, může to vést k doporučením pro jeho další rozvoj, nikoliv k jeho nepřijetí. Pokud navíc testem hůře procházejí děti pocházející z určité etnické skupiny, může testování vést k nepřímé diskriminaci dané skupiny. Naopak přímá prohlášení ředitele o uplatňování postupů směřujících k regulaci počtu romských dětí navštěvujících určitou školu²⁴⁰ již představují přímou diskriminaci, neboť mohou romské děti a jejich rodiče odradit již od samotného přihlášení se na školu a tudíž vedou k odepření přístupu ke vzdělání, tj. ke stejnému následku jako jiné diskriminační jednání.²⁴¹ Společenským trendům a názorům odmítajícím společné vzdělávání dětí z většinové společnosti a z řad menšin je tedy nutné čelit, jakkoliv to může být nepopulární a problematické, a nikoliv jim podléhat.

5.3. Diskriminace na základě pohlaví

Na tomto poli postupuje vláda podle Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020, která je první dlouhodobější rámcový dokument definující základní priority pro uplatňování politiky rovnosti žen. Naplňování je monitorováno mimo jiné za pomoci statistických ukazatelů, jejichž optimalizaci navrhuje Zpráva o možnostech optimalizace sběru dat k hodnocení naplňování principů rovnosti žen a mužů.²⁴² Jedním z častých indikátorů rovnosti žen a mužů na trhu práce je rozdíl v průměrných mzdách. Z dostupných dat zatím vyplývá, že v České republice činil rozdíl v odměňování mezi muži a

²³³ § 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

²³⁴ § 4 odst. 1 písm. a) antidiskriminačního zákona. Viz rovněž rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1630/2004 ze dne 30. 6. 2005.

²³⁵ Zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 5202/2014/VOP ze dne 16. 4. 2015.

²³⁶ § 36 odst. 7, § 46 odst. 1 a § 144 odst. 1 písm. e školského zákona

²³⁷ § 2 odst. 4 správního řádu.

²³⁸ § 36 odst. 3 školského zákona.

²³⁹ § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona

²⁴⁰ V daném případě k těmto prohlášením skutečně došlo. Viz http://ostrava.idnes.cz/cast-skol-v-ostrave-chce-prijimat-jen-omezene-pocty-romskych-deti-p92-/ostrava-zpravy.aspx?c=A140121_2024713_ostrava-zpravy_dar

²⁴¹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV ze dne 10. 7. 2008.

²⁴² http://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Zprava-o-moznostech-optimalizace-sberu-dat-k-hodnoceni-naplnovani-principu-rovnosti-zen-a-muzu.pdf

ženami (tzv. gender pay gap) v roce 2014 22,1 %.²⁴³ ČR tak vykazuje třetí nejhorší výsledek v Evropské unii.²⁴⁴ Rozdíl v průměrných mzdách žen a mužů je tvořen především vertikální a horizontální genderovou segregací trhů práce, ale také platovou diskriminací, tedy rozdílným odměňováním za stejnou práci či práci stejné hodnoty. V této souvislosti ochránkyně v uplynulém roce doporučila Ministerstvu práce a sociálních věcí a Státnímu úřadu inspekce práce, aby vytvořily metodiku pro kontrolu rovného odměňování žen a mužů ze strany oblastních inspektorátů práce.

Povinností obecných soudů vypořádat se se všemi vznesenými námitkami v řízení, včetně námitky diskriminace v zaměstnání se v uplynulém roce zabýval i Ústavní soud, když vyhověl stěžovateli namítajícímu, že dostal výpověď v důsledku diskriminatorního přístupu zaměstnavatele²⁴⁵. Stěžovatel konkrétně uváděl, že jako jedinému muži na pracovišti mu byl úmyslně znemožněn přístup k doplnění potřebného vzdělání. Pro jeho absenci s ním byl následně rozváznán pracovní poměr. Ústavní soud mu přisvědčil v tom, že důkazní břemeno mělo být po stěžovatelově tvrzení o diskriminačních motivech jednání zaměstnavatele obecnými soudy přeneseno na zaměstnavatele, což ale soudy neučinily. Pominuly také jeho námitku, že doplnění kvalifikace mu bylo ve srovnání s ostatními zaměstnankyněmi ze strany zaměstnavatele znemožněno systémem nastavení služeb. Tím obecné soudy porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a budou se muset případem opět zabývat.

5.4. Diskriminace na základě věku

Jak bylo řečeno výše, diskriminace na základě věku patří v České republice ve vnímání diskriminace na rozdíl od zemí Evropské unie k nejčastěji uváděným oblastem. Za účelem podrobnějšího srovnání postavení starších osob je Evropskou komisí a Hospodářskou komisí OSN pro Evropu (UNECE) publikován tzv. Index aktivního stárnutí (Active Ageing Index), který měří míru, do jaké mohou starší osoby vést aktivní život a realizovat svůj potenciál v oblasti zaměstnávání, účasti na společenském a kulturním životě a nezávislého bydlení. Index je zpracováván na základě 22 indikátorů, jako je zaměstnanost, průměrná délka života, možnosti celoživotní vzdělávání, účast na politickém životě. Česká republika se umístila v hodnocení zveřejněném v uplynulém roce na 11. místě²⁴⁶, čímž si oproti předchozím letům polepšila. Vede si tak lépe než unijní průměr i všechny sousední země s výjimkou Německa. Agentura EU pro základní práva však upozorňuje, že Česká republika by se měla na základě výsledků zaměřit na zaměstnávání starších žen²⁴⁷.

Ochránkyně v uplynulém roce řešila podání odborné asistentky na vysoké škole ve věku 57 let, která namítala méně příznivé zacházení a vytváření nepřátelského prostředí, spočívající mj. v prodloužení pracovní smlouvy pouze na jeden rok, i když jiným pracovníkům byla prodloužována na delší období, či nařizování mimořádné lékařské prohlídky. Nakonec dospěla k závěru, že šikana, případně nerovné zacházení ze strany zaměstnavatele nemusí spočívat pouze v uplatňování nezákonných požadavků, ale též v excesivním či selektivním uplatnění jinak zákonného jednání. Např. jakkoli zaměstnanec nemá nárok na prodloužení pracovního poměru na dobu určitou, mimořádně krátké prodloužení, neprodloužení nebo ukončení

²⁴³ Gender pay gap statistics, The unadjusted pay gap, Eurostat, 2014, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

²⁴⁴ Největší rozdíl panuje v Estonsku s 28,3 %, naopak nejmenším rozdílem se může pochlubit Slovinsko - 2,9 %

²⁴⁵ Nález sp. zn. III. ÚS 880/15 ze dne 8. 10. 2015.

²⁴⁶ <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/II.+Ranking>.

²⁴⁷ Fundamental Rights Report 2016, Agentura EU pro základní práva, 2016, str. 62, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>.

pracovního poměru u zaměstnavatele, kde jsou běžně uzavírány pracovní poměry na dobu určitou v trvání více let, zakládá podezření na nerovné zacházení. V případě, že další okolnosti nasvědčují tomu, že toto neobvyklé jednání bylo motivováno například věkem zaměstnankyně, je zaměstnavatel povinen prokázat, že jeho jednáním, byť prima facie zákonným, nedošlo v dané věci k porušení zásady rovného zacházení.

5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením

V roce 2015 byl vládou přijat Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015 – 2020, nový strategický dokument, který se zabývá právy osob se zdravotním postižením.²⁴⁸ Obsahově i strukturou vychází z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, jíž je Česká republika od roku 2009 smluvní stranou. Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením vydal v uplynulém roce svá první doporučení české vládě k naplňování úmluvy. Mimo jiné poukázal na neexistenci nezávislého vnitrostátního monitorovacího mechanismu naplňování úmluvy²⁴⁹ a doporučil tuto pravomoc svěřit veřejnému ochránci práv spolu s přidělením odpovídajících finančních a lidských zdrojů. Jakkoli jednání o tomto tématu na vnitrostátní úrovni probíhají už několik let, ani v roce 2015 nepadlo v tomto směru definitivní rozhodnutí. Nicméně petiční i ústavně-právní výbor Poslanecké sněmovny v rámci projednávání novely zákona o veřejném ochránci práv popisované výše podpořily návrh na pověření ochránce tímto úkolem. Ochránce by v rámci nové působnosti zejména prováděla výzkum, zveřejňovala zprávy a vydávala příslušná doporučení a vyměňovala si informace s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty.

Další problematickou oblastí je vysoká míra nezaměstnanosti osob se zdravotním postižením a skutečnost, že téměř třetina zaměstnaných osob se zdravotním postižením působí mimo otevřený trh práce. V roce 2015 došlo ke zvýšení minimální mzdy, přičemž standardní minimální mzda činí od 1. 1. 2016 9 900 Kč, sazba minimální mzdy pro příjemce invalidních důchodů byla navýšena na částku 9 300 Kč. Odlišení sazeb na minimální a „minimálnější“ mzdu pro příjemce invalidních důchodů napadla na počátku roku 2016 ochránce jako diskriminační před Ústavním soudem. Od roku 2017 by už měly být obě dvě sazby sjednoceny.

5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace a genderové identity

Osobní zkušenost s diskriminací nebo obtěžováním z důvodu sexuální orientace patří dle výzkumu ochránce i Eurobarometru k nejméně zastoupeným v české společnosti. Tyto závěry ale nelze absolutizovat. Agentura EU pro základní práva zpracovala v letech 2012 – 2013 výzkum přímo v rámci LGBT komunity. Z dat vyplývá, že v České republice se 36 % příslušníků sexuálních menšin cítí diskriminováno z důvodů své sexuální orientace²⁵⁰, což představuje 6. nejnižší výsledek v Evropské unii. Na druhou stranu výsledky zkoumání organizace ILGA Europe posouvají Českou republiku s 28. místem v rámci 49 sledovaných evropských zemí do evropského podprůměru²⁵¹. Toto měření vychází z řady indikátorů, sledujících právo na sdružování a shromažďování, přístup ke změně pohlaví, ochranu proti hate speech, umožnění stejnopohlavních svazků a adopcí v nich atd. Stálo by za hlubší

²⁴⁸ http://www.vlada.cz/assets/ppov/vvzpo/dokumenty/Narodni-plan-OZP-2015-2020_2.pdf

²⁴⁹ Čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵⁰ EU LGBT survey European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Results at a glance, Agentura EU pro základní práva, str. 15, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>.

²⁵¹ Rainbow Europe, <https://rainbow-europe.org/#8629/0/0>.

analýzu zkoumat příčinu tohoto rozporu mezi příznivou osobní zkušeností při objektivně hůře dostupných právních zárukách.

Při příležitosti Prague Pride 2015 provedla platforma Byznys pro společnost mezi velkými obchodními společnostmi výzkum o rovnoprávnosti sexuálních menšin na pracovišti²⁵². Polovina dotázaných společností uvedla, že má formulovanou strategii diverzity a aktivně se ji snaží realizovat, uplatňují antidiskriminační opatření jak při náboru zaměstnanců, tak při každodenním výkonu práce. Už 30 % firem má diverzitu jako součást své personální politiky a věnuje se jí ad hoc, 15 % firem se zaměřuje alespoň na určitá dílčí témata. Průzkum také odhalil, že pouze každá desátá společnost v České republice se zabývá strategií začleňování LGBT zaměstnanců a aktivně ji rozvíjí. Celkem 45 % firem nabízí nebo je ochotno poskytnout podporu, pokud by o ni LGBT zaměstnanci individuálně požádali, v 15 % firem nemají v plánu se agendou LGBT speciálně zabývat. Polovina firem sice považuje své pracoviště za otevřené, přesto však jejich zaměstnanci o tématech a problémech LGBT až na výjimky nekomunikují. Čtvrtina účastníků průzkumu si myslí, že jejich pracoviště není diskriminační vůči LGBT, ale o sexuální orientaci se tam vůbec nemluví.

V roce 2015 se na ochránkyni obrátila osoba, která se necítila být ani mužem ani ženou²⁵³ a požádala Ministerstvo vnitra o změnu rodného čísla na neutrální. To však žádost odmítlo, neboť zákon o evidenci obyvatel váže změnu rodného čísla²⁵⁴ a změnu jména a příjmení²⁵⁵ a dalších faktů na změnu pohlaví. Občanský zákoník váže právní účinky změny pohlaví na provedení chirurgického zákroku vedoucího k přeměně pohlavních orgánů a znemožnění reprodukční funkce.²⁵⁶ Tento zákrok však uvedená osoba nepodstoupila. Ochránkyně vyhodnotila postup Ministerstva vnitra jako souladný se zákonem, byť jej zkritizovala za nedostatek zdvořilosti a vstřícnosti, když osobu oslovovalo v souladu s jejím úředním pohlavím.

Ochránkyně však poukázala na to, že současná právní úprava změny pohlaví vede k povinným zásahům do tělesné integrity²⁵⁷ a potažmo do rodinného života osoby, když jí staví před dilema, zda setrvat v pohlavní identitě, se kterou se neztotožňuje, anebo se vzdát rozvoje rodinného života²⁵⁸ v podobě vlastních dětí. Některé osoby přitom ani nechtějí změnu fyzického pohlaví anebo z nejrůznějších důvodů operaci nemohou podstoupit. Těmto lidem je pak změna úředního pohlaví zcela odepřena. Důvodem pro tento postup je podle ochránkyně „zájem společnosti na zachování tradičního pořádku ve vedení veřejného rejstříku, respektive evidence obyvatel, tedy výlučné spojení pohlaví s pohlavními orgány, bez ohledu na duševní prožívání pohlavní identity konkrétního jedince.“²⁵⁹ Konečné hodnocení přiměřenosti a

²⁵² Osm z deseti firem se věnuje diverzitě, lidé s jinou orientací jsou však na okraji zájmu, 14. 8. 2015, <http://diverzita.cz/osm-z-deseti-firem-se-venuje-diverzite-lgbt-zamestnanci-jsou-vsak-na-okraji-zajmu/>.

²⁵³ Zpráva o šetření ve věci diskriminace z důvodu pohlavní identifikace sp. zn. 206/2012/DIS ze dne 29. 6. 2015.

²⁵⁴ § 17 odst. 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel.

²⁵⁵ § 72 odst. 5 a 17a zákona o matrikách, jménu a příjmení.

²⁵⁶ § 29 odst. 1 občanského zákoníku. Srovnej přitom definici sterilizace v § 12 a terapeutické kastrace v § 17 zákona o specifických zdravotních službách.

²⁵⁷ Čl. 7 Listiny základních práv a svobod, čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁵⁸ Čl. 10 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁵⁹ Zpráva o šetření ve věci diskriminace z důvodu pohlavní identifikace sp. zn. 206/2012/DIS, str. 8..

důvodnosti zásahů do práv trans*osob²⁶⁰ přísluší Ústavnímu soudu. Nicméně ochránkyně poukázala na situaci v jiných evropských zemích, kde ke změně pohlaví často již není operativní zákrok vyžadován.²⁶¹ Evropský soud pro lidská práva spolu s ústavními soudy Německa a Rakouska práva rovněž dospěl k názoru, že povinné chirurgické zákroky u změny pohlaví jsou nepřiměřeným zásahem do práv trans*osob.²⁶² Ze stejného důvodu ostatně byla podána proti ČR kolektivní stížnost k Evropskému výboru pro sociální práva týkající se podmínek pro právní/úřední změnu pohlaví.²⁶³ Stěžující organizace namítají, že úřední změna pohlaví je podmíněna znemožněním reprodukční funkce a přeměnou pohlavních orgánů, v čemž spatřují nerovné zacházení a porušení práva na ochranu zdraví.²⁶⁴ O výsledku stížnosti nebylo doposud rozhodnuto. K této otázce se vyjádřila ve své zprávě vůči České republice i ECRI s tím, že změna pohlaví by neměla být podmínkou pro změnu v osobních dokladech.²⁶⁵

5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení

Diskriminace na základě náboženského přesvědčení není v České republice dle studií ochránkyně a Agentury EU pro základní práva výrazně pocítována (5 % respondentů s osobní zkušeností v posledních 5 letech, resp. 1 % v posledním roce), není ani významně vnímána společností (22 % respondentů ji vnímá jako velmi a spíše rozšířenou). Přesto zpráva ECRI ve své poslední zprávě poukazuje na skutečnost, že navzdory malému počtu muslimů došlo v poslední době v České republice k nárůstu islamofobie.²⁶⁶ Zpráva dodává, že se rozpoutala politická debata poté, co ochránkyně prohlásila v roce 2014 za diskriminační rozhodnutí zdravotnické školy zakázat dvěma muslimským studentkám nosit ve třídě hidžáb.²⁶⁷ I Zpráva o extremismu na území České republiky v roce 2015 mluví o aktivizaci populistických subjektů vymezujících se vůči muslimům a migraci. Policie podle ní zaznamenala 5 trestných činů motivovaných nenávistí k muslimům, přičemž v roce 2014 uvádí jen 2 tyto trestné činy.²⁶⁸

²⁶⁰ Jako trans*osoby se souhrnně označují lidé, kteří pocítují rozpor mezi svým biologickým či úředním pohlavím a svou vnitřní genderovou identitou.

²⁶¹ Ze 31 evropských států, které změnu pohlaví nějak umožňují, 16 nevyžaduje žádný chirurgický zákrok. Viz zpráva Transgender Europe Trans Right Europe Index 2015 dostupné z: <http://tgeu.org/wp-content/uploads/2015/05/trans-map-Side-B-may-2015.pdf>. Podrobnější informace o situaci v Evropě viz např. Protection against discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics in the EU, Agentura EU pro základní práva, 2015, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/lgbti-comparative-legal-update-2015>.

²⁶² Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Y.Y. proti Turecku ze dne 10. 3. 2015, stížnost č. 14793/08.

²⁶³ Kolektivní stížnost č. 117/2015 ve věci Transgender-Europe and ILGA-Europe proti České republice ze dne 30. 3. 2015. Dokumenty ke stížnosti přístupné zde: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure>

²⁶⁴ Čl. 11 Evropské sociální charty

²⁶⁵ Zpráva ECRI. Česká republika (pátý monitorovací cyklus), 2015, str. 33 (viz výše).

²⁶⁶ Tamtéž, str. 16.

²⁶⁷ K tomuto případu viz Zpráva za rok 2014, str. 65.n.

²⁶⁸ Zpráva o extremismu na území České republiky v roce 2015, str. 39. Zpráva je přístupná zde: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-extremismu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2015.aspx>

6. Práva dítěte

6.1. Transformace systému péče o ohrožené děti

Ani v roce 2015 nedošlo v oblasti sjednocení systému služeb pro ohrožené děti k výraznému pokroku. Stejně jako ve Zprávě za rok 2014 i zprávách předcházejících lze pouze konstatovat, že péče o ohrožené děti je stále roztržena mezi několik ministerstev – Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Ministerstvo zdravotnictví (MZ). Organizační a koncepční roztržnost se projevuje především neexistencí jejich jednotného metodického řízení, kontroly kvality a nekoordinovaného financování. Úprava těchto služeb stejně jako jejich řízení je totiž řešena v rozdílných zákonech, které mezi sebou nejsou nijak provázány. Problémem tak nadále zůstává též absence úpravy odpovědnosti za zajištění územní a časové dostupnosti odpovídajících služeb pro ohrožené děti.²⁶⁹

V roce 2014 byly započaty ze strany MPSV v souladu se strategickými materiály vlády práce na novém zákoně o podpoře rodin, náhradní rodinné péči a systému ochrany práv dítěte, který měl řešit tyto a další problémy a jehož věcný záměr měl být původně předložen vládě v červnu 2015. Od plánu na vypracování zcela nového komplexního zákona, který by nahradil platný zákon o sociálně-právní ochraně dětí a některé další právní předpisy, však bylo v průběhu roku 2015 upuštěno na základě jednání MPSV s ostatními dotčenými ministerstvy, zejména s MZ a MŠMT, a se zástupci krajů. Z těchto jednání vyplynulo, že k přípravě nové právní úpravy systému ochrany práv dítěte bude možné přistoupit až ve chvíli, kdy budou hlavní parametry a teze nového zákona podrobeny široké odborné diskuzi se všemi zainteresovanými orgány a subjekty a kdy se na nich podaří dosáhnout základní shody.

Jednotlivé kroky v systému náhradní péče tak stále probíhají samostatně v působnosti jednotlivých ministerstev. Kromě systematické činnosti MPSV popsané níže²⁷⁰ probíhá transformace pobytových zařízení v gesci MŠMT dle „Záměru koncepce řízení a rozvoje školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péče zřizovaných MŠMT na období 2014 – 2020“²⁷¹. Důraz v této oblasti je směřován na prevenci poruch chování a nařizování ústavní výchovy, a to prostřednictvím posílení speciálně pedagogických a psychologických služeb ve formě ambulantní.²⁷² V roce 2015 byly vydány formou metodického pokynu MŠMT standardy kvality péče o děti v zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy a preventivně výchovné péče²⁷³, které definují a nastavují úroveň kvality péče o děti v zařízeních s důrazem na efektivitu, dostupnost, kvalitu a profesionalitu poskytované péče. Jejich účelem je nastavení a udržení srovnatelné úrovně kvality poskytované péče v jednotlivých zařízeních a jejího zvyšování. V polovině roku 2015 byla dále spuštěna Databáze ústavní výchovy²⁷⁴, která je systémem informací o dostupných službách v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péče. Cílem tohoto systému je informovat odbornou i širokou veřejnost o službách, které poskytují jednotlivá zařízení. Slouží pro využívání informací pro soudy, které rozhodují o

²⁶⁹ Více viz Zpráva za rok 2014, str. 69nn.

²⁷⁰ Viz níže podkapitoly Sociálně-právní ochrana dětí a Náhradní rodinná péče.

²⁷¹ č. j. MŠMT-23522/2014, dostupné z <http://www.msmt.cz/file/34169/>.

²⁷² V případě školských zařízení se jedná zejména o střediska výchovné péče.

²⁷³ Metodický pokyn, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči, č.j. MSMT-5805/2015, dostupný z <http://www.msmt.cz/file/35026/>.

²⁷⁴ Dostupná z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/databaze-ustavni-vychovy>.

umístění dítěte do jednotlivých typů zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péče a dále pak pro další subjekty pracující s dítětem a jeho rodinou, zejména pak pro pracovníky orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“). Hlavním cílem databáze je zefektivnění a propojení spolupráce všech zúčastněných subjektů v péči o ohrožené děti a jejich rodiny.

Snahy v oblasti optimalizace systému péče o ohrožené děti, se sjednocením systému jako základním předpokladem úspěchu, podpořil Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem. Podnět reaguje na hlavní problémy současného systému péče o ohrožené děti, za které označuje především jeho roztržičnost, přetrvávající praxi vysokokapacitních pobytových zařízení pro ohrožené děti a neexistenci omezení pro umisťování dětí předškolního věku do kolektivní péče. Z těchto důvodů Rada navrhl, aby byl vládě předložen návrh sjednocení služeb péče o ohrožené děti, dále návrh postupného snižování kapacity jednotlivých typů zařízení služeb pobytové péče o ohrožené děti, návrh strategie rozvoje služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny za účelem jejich územní dostupnosti a diverzifikace podle potřeb jednotlivých skupin dětí a v neposlední řadě právní omezení možnosti umisťování dětí do 7 let věku v zařízeních kolektivní péče.

Ve svém podnětu Rada vychází z toho, že právo dítěte vyrůstat v rodině, a tedy preference náhradní rodinné péče před péčí institucionální, vychází z principu sledování nejlepšího zájmu dítěte. Z Úmluvy o právech dítěte²⁷⁵ a dalších relevantních pramenů jednoznačně vyplývá závazek zajistit dětem, které musí být dočasně nebo trvale umístěny mimo vlastní rodinu, péči takových forem, které se svým pojetím a charakterem co možná nejvíce blíží péči poskytované v rodinném prostředí. Jedině to může poskytnout adekvátní podmínky pro jejich přirozený vývoj, včetně vývoje citového, za zohlednění jejich individuálních potřeb. V případě, kdy by umístění v náhradní rodinné péči nebylo pro dané dítě v jeho nejlepším zájmu, musí mu být poskytnuta adekvátní péče ústavní, která však musí splňovat podmínky vhodnosti.

S problematikou deinstitucionalizace péče o ohrožené děti úzce souvisí ochrana práv dětí se zdravotním postižením, které jsou v České republice stále nadměrně umisťovány do domovů pro osoby se zdravotním postižením. V roce 2015 v nich bylo umístěno okolo 750 dětí. Jejich počet přitom přes probíhající transformaci neklesá. Jedním z důvodů je i nevole dětských domovů vzít do péče děti se zdravotním postižením nebo chronicky nemocné. Z tohoto důvodu dochází i k rozdělení rodin. Domovy pro osoby se zdravotním postižením přitom často nemohou poskytovat reálné podmínky pro zajištění jejich potřeb a jejich rozvoj. Mezi hlavní problémy patří umisťování dětí s dospělými v jedné domácnosti neodpovídající rodinnému prostředí při nedostatku soukromí či rodinných vzorů, izolace a nedostatečná socializace dětí, které se často vzdělávají přímo v zařízení, či nedostatečný přístup k odpovídající zdravotní péči a kompenzačním pomůckám běžně dostupným na trhu.²⁷⁶ V rámci svých Závěrečných doporučení k úvodní zprávě České republiky z 15. května 2015 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením konstatoval své znepokojení nad „přetrvávajícím pojetím veřejné politiky v oblasti péče o děti se zdravotním postižením jako

²⁷⁵ Právo dítěte, které nemůže vyrůstat v původní biologické rodině, na primární umístění v náhradní rodinné péči a není-li to v konkrétním případě v jejich nejlepším zájmu, v jiném vhodném prostředí, garantuje též Úmluva o právech dítěte v čl. 20 odst. 3.

²⁷⁶ Zápis ze zasedání Výboru pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva, 24. 8. 2015, dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-24--srpna-2015-143886/>.

„péče o děti se zdravotním postižením v ústavech“, jakož i nedostatečným rozvojem podpůrných služeb pro chlapce a dívky se zdravotním postižením a jejich rodiny v místních komunitách.“²⁷⁷ Výbor vyzval Českou republiku, aby upustila od koncepce rezidenční ústavní péče pro chlapce a dívky se zdravotním postižením a namísto toho se zasadila o rozvoj podpůrných služeb pro tyto děti a jejich rodiny v místních komunitách. ČR by dále měla přijmout opatření k zabezpečení jejich práv na to, aby s nimi byly projednány všechny záležitosti, které se jich týkají, a zaručit účinnou pomoc se zohledněním jejich zdravotního postižení a věku.²⁷⁸ Výše zmíněný podnět Rady vlády ČR pro lidská práva připomíná, že právě pro děti se zdravotním postižením je potřeba rodinné péče extrémně vysoká. Uvádí, že jsou to „zejména děti se zdravotním postižením, které při umístění v ústavní péči ke svému hendikepu zdravotnímu přidávají i hendikep sociální, ačkoli právě těmto dětem by mělo být dobrodiní rodinné formy péče zajištěno stejně tak, jako dětem bez zdravotního znevýhodnění, jak ostatně vyplývá i z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením.“

6.2 Sociálně-právní ochrana dětí

Rokem 2015 skončilo období Akčního plánu k naplňování Národní strategie ochrany práv dětí pro období 2012 – 2015 (dále jen „Akční plán“).²⁷⁹ Akční plán prováděl Národní strategii ochrany práv dětí na období 2012 – 2018 (dále jen „Strategie“) reagující na aktuální stav ochrany práv a péče o ohrožené děti v ČR a na nutnost provést v této oblasti zásadní reformy.²⁸⁰ Oba dokumenty představují základní rámec pro postup ministerstev a dalších státních orgánů k naplnění hlavního cíle Strategie, jímž je vytvořit funkční systém péče o ohrožené děti a jejich rodiny, který má zajišťovat důslednou ochranu práv a naplňování potřeb každého dítěte v ČR.

Souhrnně se Akční plán na léta 2012 – 2015 zaměřoval na optimalizaci systému a rozvoj sítě služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny, na tvorbu a na pilotní ověřování inovativních programů a nástroje sociální práce s uvedenou cílovou skupinou. Těžiště aktivit bylo posunuto směrem k sanaci rodiny a k prevenci odebrání dítěte z biologické rodiny, k omezení institucionální péče a k rozšíření náhradní rodinné péče jako vhodnější alternativy péče o ty ohrožené děti, které buď dočasně, nebo trvale nemohou vyrůstat ve své původní rodině. Jedním z hlavních výstupů Akčního plánu byla novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí s účinností od 1. 1. 2013.²⁸¹ Novela ustanovila, že jedním ze základních hledisek sociálně – právní ochrany je nejlepší zájem a blaho dítěte, ochrana rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči. V zákoně je dále uvedeno, že při výkonu opatření sociálně-právní ochrany mají přednost ta opatření, která zabezpečí řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte v jeho vlastním rodinném prostředí a, není-li to možné, tak v náhradním rodinném prostředí.

²⁷⁷ CRPD/C/CZE/CO/1, Závěrečná doporučení k úvodní zprávě České republiky, Výbor pro práva osob se zdravotním postižením, 15. 5. 2015

²⁷⁸ Tamtéž.

²⁷⁹ Přijat usnesením vlády č. 258, ze dne 11. 4. 2012.

²⁸⁰ Přijata usnesením vlády č. 4 ze dne 4. 1. 2012. Strategie zohlednila doporučení Výboru OSN pro práva dítěte přijatá dne 17. 6. 2011 po projednání III. a IV. periodické zprávy ČR dokumentující aktivity k naplňování Úmluvy o právech dítěte.

²⁸¹ Zákon č. 401/2012 Sb. kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, a další související zákony.

Dále byly prostřednictvím novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí ukotveny a do praxe zavedeny nástroje sociální práce.²⁸² V prováděcí vyhlášce²⁸³ byly upraveny náležitosti individuálního plánu ochrany dítěte, aby bylo dosaženo sjednocení praxe OSPOD v oblasti jejich tvorby a vyhodnocení. Důležitým a úspěšně splněným úkolem Akčního plánu byla standardizace výkonu sociálně-právní ochrany zajišťovaného OSPOD a pověřenými osobami. Za tímto účelem byly vytvořeny, legislativně ukotveny a pilotně ověřeny ve dvou krajích ČR standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí a kritéria jejich naplňování.²⁸⁴ Standardy kvality zahrnují základní principy výkonu sociálně-právní ochrany dětí, standardy sociální práce s klienty a standardy personálního, organizačního, technického, materiálního a provozního zajištění sociálně-právní ochrany dětí. Povinnost řídit se standardy kvality při výkonu sociálně-právní ochrany platí pro všechny OSPOD, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a fyzické a právnické osoby pověřené výkonem sociálně-právní ochrany dětí v oblasti náhradní rodinné péče. Povinné subjekty přitom měly povinnost vypracovat standardy kvality pro svoji činnost a řídit se těmito standardy nejpozději do 31. 12. 2014. Od začátku roku 2015 proto byly zahájeny inspekce kvality výkonu sociálně-právní ochrany, které ve vztahu k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností provádějí krajské úřady, ve vztahu ke krajským úřadům MPSV. Inspekci standardů kvality u pověřených osob a zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc provádějí krajské pobočky Úřadu práce ČR.

6.3. Náhradní rodinná péče

Další úkoly Akčního plánu směřovaly k rozšíření náhradní rodinné péče v ČR. Cílem transformačního procesu bylo zajistit každému dítěti možnost vyrůstat v rodinném prostředí. Legislativní změny přispěly k tomu, aby u dětí, které nemohou dočasně nebo trvale vyrůstat ve vlastní rodině, byla upřednostněna náhradní rodinná péče před jejich umístěním do péče institucionální. Systémové změny v oblasti náhradní rodinné péče byly započaty již zmíněnou novelizací zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která podrobněji upravila postupy OSPOD při svěřením dítěte do výchovy jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, upřesnila podmínky zprostředkování osvojení a pěstounské péče a nastavila kritéria příprav a dalšího vzdělávání pěstounů. Novela byla zaměřena rovněž na zajištění podpůrných, odlehčovacích, poradenských a dalších doprovodných služeb pro pěstouny, poručníky a další osoby pečující o dítě v náhradní rodinné péči, které jsou pěstounům poskytovány na základě dohod o výkonu pěstounské péče.²⁸⁵ Významné bylo též navýšení dávek pěstounské péče, zejména odměny pěstouna a příspěvku na úhradu potřeb dítěte. Kromě legislativních změn v oblasti náhradní rodinné péče byly v rámci Akčního plánu realizovány další kroky vedoucí ke zkvalitnění a profesionalizaci výkonu pěstounské péče v ČR. Ze Spojených států amerických byl převzat a adaptován na národní podmínky Program PRIDE (Parent Resources for Information, Development and Education), který představuje standardizovaný rámec pro odbornou přípravu a následnou podporu náhradních rodin.

²⁸² Např. vyhodnocení situace ohroženého dítěte a jeho rodiny, tvorba individuálního plánu ochrany dítěte a případové konference, které napomáhají propojení a spolupráci všech relevantních institucí a odborníků, kteří mají zásadní vliv na řešení situace ohroženého dítěte a jeho rodiny.

²⁸³ Vyhláška č. 473/2012 Sb. o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

²⁸⁴ V podrobnostech jsou jednotlivá kritéria pro plnění standardů kvality při výkonu sociálně-právní ochrany dětí upravena v příloze č. 1 až 3 k vyhlášce MPSV č. 473/2012 Sb.

²⁸⁵ Dohody o výkonu pěstounské péče uzavírají s osobami pečujícími orgány sociálně-právní ochrany dětí nebo obce, kraje či pověřené nestátní organizace. Pokud pěstoun neuzavře dohodu o výkonu pěstounské péče s žádným z oprávněných subjektů, vydá orgán sociálně-právní ochrany dětí rozhodnutí, ve kterém specifikuje rozsah oprávnění a povinností konkrétního pěstouna při výkonu pěstounské péče.

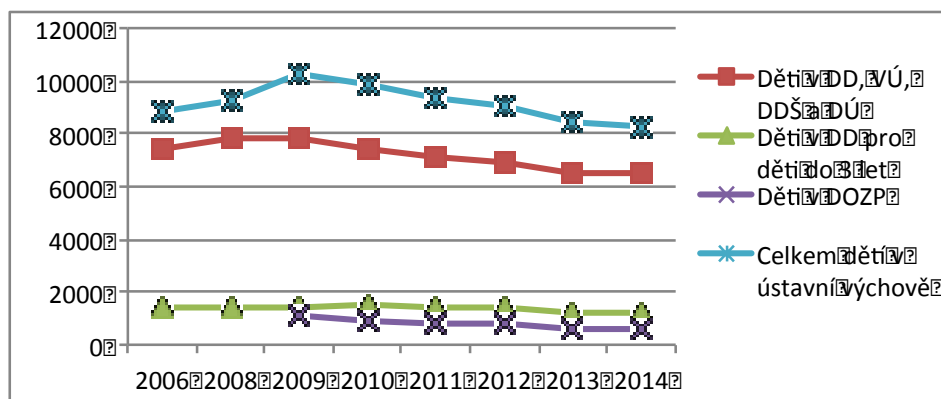
V praxi se v roce 2015 potvrdilo, že přijatá novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí spolu s realizací dalších úkolů Akčního plánu měly řadu pozitivních dopadů na situaci ohrožených dětí a jejich rodin. Nejvýznamnějším pozitivním trendem je v tomto ohledu jistě pokles počtu dětí umístěných v institucionální péči a nárůst počtu dětí svěřených do pěstounské péče, včetně pěstounské péče na přechodnou dobu. Tabulka níže znázorňuje postupný pokles počtu dětí umístěných v zařízeních pro výkon ústavní výchovy²⁸⁶, v dětských domovech pro děti do 3 let²⁸⁷ a v domovech pro osoby se zdravotním postižením²⁸⁸. Dlouhodobý trend nárůstu počtu dětí umístěných v zařízeních ústavního typu skončil v roce 2009, od kdy se postupně snižuje počet dětí, které jsou zde umístěny.

Tab. č. 1: Počet dětí umístěných do zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, do dětských domovů pro děti do 3 let a do domovů pro osoby se zdravotním postižením v letech 2006 – 2014

Rok	Děti v DD, VÚ, DDŠ a DÚ ²⁸⁹	Děti v DD ²⁹⁰ pro děti do 3 let	Děti v DOZP ²⁹¹	Celkem dětí v ústavní péči
2006	7459	1407		8866
2008	7820	1418		9238
2009	7878	1391	1063	10332
2010	7397	1513	926	9836
2011	7150	1428	834	9412
2012	6941	1397	769	9107
2013	6549	1233	646	8428
2014	6495	1213	577	8285

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Graf. č. 1 Počet dětí umístěných do zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, do dětských domovů pro děti do 3 let a do domovů pro osoby se zdravotním postižením v letech 2006 – 2014



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

²⁸⁶ Zařízení dle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁷ Domovy zřizované dle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

²⁸⁸ Zařízení fungující v režimu sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

²⁸⁹ DD – dětský domov, VÚ – výchovný ústav, DDŠ – dětský domov se školou, DÚ – diagnostický ústav.

²⁹⁰ DD pro děti do 3 let – dětský domov do 3 let.

²⁹¹ DOZP – domov pro osoby se zdravotním postižením.

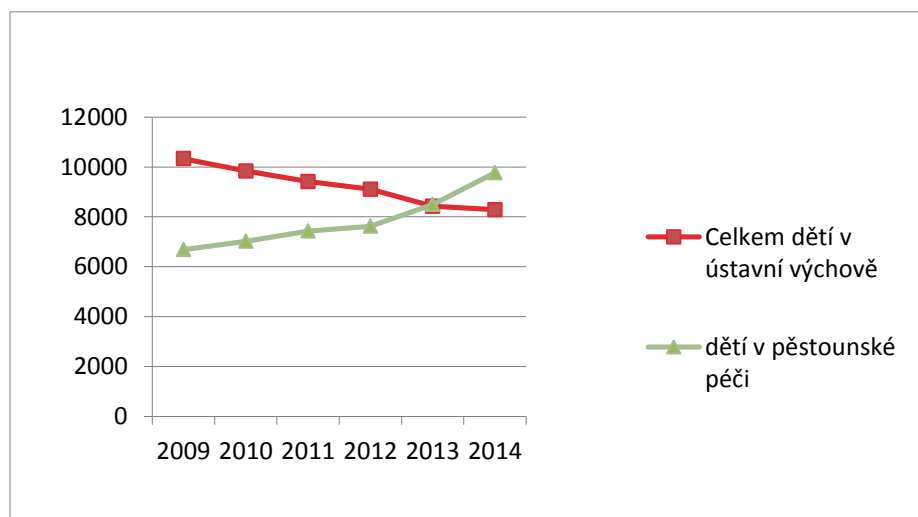
Zvyšuje se naopak počet dětí svěřených do náhradní rodinné péče, zejména dětí svěřených do pěstounské péče. V tabulce a v grafu níže je porovnán počet dětí umístěných v ústavní výchově s počtem dětí svěřených do pěstounské péče v letech 2009 – 2014.²⁹²

Tab. č. 2: Srovnání počtu dětí umístěných v letech 2009 až 2014 do ústavní výchovy a do pěstounské péče

Rok	Počet dětí v ústavní péči	Počet dětí v pěstounské péči	Celkový počet dětí	% v pěstounské péči
2009	10332	6689	17021	39%
2010	9836	7021	16857	42%
2011	9412	7433	16845	44%
2012	9107	7622	16729	46%
2013	8428	8498	16926	50%
2014	8285	9771	18056	54%

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Graf. č. 2 Srovnání počtu dětí umístěných v letech 2009 až 2014 do ústavní výchovy a do pěstounské péče



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Rovněž došlo k meziročnímu nárůstu počtu pěstounů. K 31. 12. 2014 bylo evidováno 11 293 pěstounů, k 31. 12. 2015 již bylo evidováno 12 068 pěstounů. Nárůst o 6,9 % byl způsoben větší snahou soudů a odborů sociálně-právní ochrany dětí přednostně umísťovat děti do náhradní rodinné péče, dlouhodobou podporou pěstounské péče ze strany MPSV a větší osvětou veřejnosti. K 31. 12. 2015 bylo v pěstounské péči umístěno 15 656 dětí.

6.4. Právo na rodinný život

Mezi další otázky spadající do kapitoly o právech dítěte patří i právo na rodinný život. Předmětem zkoumání Ústavního soudu byl nejlepší zájem dítěte při osvojení Ústavní soud se

²⁹² Resortní statistický výkaz V (MPSV) 20-01 o výkonu sociálně-právní ochrany dětí se zpracovává vždy za uplynulý kalendářní rok, v roce 2015 tak byly shromážděny statistického údaje za rok 2014. Kompletní údaje za rok 2015 budou k dispozici v průběhu II. čtvrtletí 2016.

konkrétně věnoval otázce osvojení dítěte druhem jeho matky, který s ní však nebyl v manželském svazku, a to aniž by zaniklo rodičovství matky a oba se tak stali novými rodiči dítěte.²⁹³ Takovéto osvojení však současný právní řád neumožňuje, neboť tzv. přiosvojení, tj. osvojení, kdy plně nezanikají vazby dítěte na předchozího rodiče, umožňuje pouze manželům.²⁹⁴ Ústavní soud přitom v tomto omezení neshledal rozpor s mezinárodními úmluvami²⁹⁵ ani s Listinou základních práv a svobod²⁹⁶. Současné mezinárodní závazky ČR ani ústavní pořádek podle Ústavního soudu neukládají ČR, aby rozšířila práva na osvojení druhým rodičem na páry, které neuzavřely manželství.

Ústavní soud odůvodnil výlučnou možnost osvojení druhým rodičem pouze v případě sezdaných párů požadavkem na stabilitu partnerského vztahu, která má skýtat i vyšší záruku stability výchovného prostředí pro dítě. Takový požadavek podle Ústavního soudu sleduje nejlepší zájem dítěte. Idea manželství skýtá záruku trvalého soužití muže a ženy a tím poskytuje dítěti větší ochranu a jistotu. Danou stabilitu vidí Ústavní soud například v tom, že v případě rozpadu manželství musí soud rozhodnout, kdo bude o dítě pečovat a jak bude zajištěna výživa. U rozchodu nesezdaných párů soud o těchto poměrech dítěte rozhoduje prakticky jen na návrh. Dochází tak k tomu, že dítě pobírá nepřiměřeně nízké, případně i žádné výživné. Přičemž však, stejně jako v rozhodovaném případě, se může jednat o situace, kdy o dítě jeden z jeho vlastních rodičů nejeví zájem a souhlasí s osvojením (či nemusí vůbec právně existovat) a dítě samo projevilo zájem být osvojeno druhem svého druhého rodiče, kterého pokládá za svého rodiče ve smyslu faktickém a sociálním. Dítě tak chce být součástí faktické fungující rodiny, ve které žije, a chce tak, spolu s jejími členy, dospět ke shodě právního a faktického stavu. Ústavní soud sice tvrdí, že přiosvojením by dítě ztratilo stabilitu výchovného prostředí. Nová faktická sociální rodina, která je osvojením právně uznána, však může pro dítě vytvořit právě toto stabilní prostředí, které je Ústavním soudem chápáno jako nejlepší zájem dítěte.

K nálezu jsou připojena tři odlišná stanoviska. Zajímavé je především odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové, které zpochybňuje správné posouzení nejlepšího zájmu dítěte Ústavním soudem. Dle stanoviska napadená právní úprava vůbec obecným soudům neumožňuje nejlepší zájem dítěte při záležitosti o osvojení druhým rodičem zohlednit. Napadená právní úprava předpokládá, že stabilní je každé uzavřené manželství. Naopak každý nesezdaný pár je nestabilní a nemůže být dostatečně vhodný pro výchovu dítěte. Takové kategorické ustanovení však jednak neodpovídá realitě a především neumožňuje zohlednit nejlepší zájem konkrétního dítěte v konkrétní rodinné situaci, naopak dokonce nutí soudce tento zájem naprosto ignorovat. Nejlepší zájem dítěte znamená, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.²⁹⁷ Z daného plyne, že soudy při své rozhodovací činnosti (ale i zákonodárci při tvorbě zákonů) musí na prvním místě hledět na zájem dítěte. Pokud tak nečiní, porušují tento základní princip. Předpoklad vyšší míry stability manželských párů a nemožnost shledat stabilitu nemanželského páru je v rozporu s takovým principem. Dítě může mít dobré a stabilní výchovné prostředí v obou typech svazků, v závislosti na vzájemných vztazích obou

²⁹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/15 ze dne 19. 11. 2015.

²⁹⁴ Viz § 72 odst. 1 věta první zrušeného zákona o rodině a současný § 833 odst. 2 občanského zákoníku.

²⁹⁵ Kromě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jde především o Úmluvu o právech dítěte a Evropskou úmluvu o osvojení dětí (č. 132/2000 Sb.m.s.).

²⁹⁶ Čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²⁹⁷ Čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

dospělých osob, jejich vztahu k dítěti a dalším ekonomickým a sociálním podmínkám soužití v rodině. Dalším problematickým rysem úpravy je odlišný právní režim pro dítě, jehož matka je v manželství, a dítěte, jehož matka manželství neuzavřela. Tento rozdíl se jeví problematický z hlediska Listiny²⁹⁸, neboť ta stanoví, že děti narozené v manželství i mimo ně mají mít stejná práva.

Ústavní soud v tomto nálezu upřednostnil abstraktní principy a jejich mechanickou aplikaci před skutečným nejlepším zájmem dítěte, který v daném případě mohl spočívat v osvojení druhou matkou. I když tedy mezinárodní dokumenty ani ústavní pořádek neobsahují právo dospělé osoby na osvojení dítěte, může z nejlepšího zájmu dítěte plynout jeho právo na to, aby bylo osvojeno a tak chráněno a rozvíjeno jeho rodinné vztahy a péče o něj.²⁹⁹ Ústavní soud přitom nevyužil možnosti silněji zakotvit princip zájmu dítěte ve smyslu Úmluvy o právech dítěte ve své rozhodovací praxi, a to právě v situacích podobných výše uvedených.. Přitom např. revidovaná Evropská úmluva o osvojení dětí z roku 2008 umožňuje rozšířit oprávnění k osvojení na nesezdané páry opačného pohlaví, které žijí ve stabilním vztahu.³⁰⁰ Realita rodinného života se tudíž mění a je nutné na ní v nejlepším zájmu dítěte reagovat.

6.5. Ochrana a péče o děti-cizince ve světle migrační krize

V reakci na situaci dětí-cizinců, které přicházejí do České republiky v rámci migrační krize, a především zprávy ochránkyně z detenčních zařízení³⁰¹, přijala Rada z podnětu Výboru pro práva dítěte podnět ve věci zajištění odpovídajícího zacházení s dětmi-cizinci a jejich rodinami na území České republiky. Tento podnět obsahuje deset základních zásad, jež by měly být naplňovány, aby bylo zajištěno odpovídající zacházení s dětmi-cizinci v souladu s ústavními a mezinárodními standardy. Jedná se o zákaz zajišťování dětí a rodin v zařízeních pro zajištění cizinců, zajištění okamžité krizové intervence a odborné služby psychologů a sociálních pracovníků, zajištění péče o nezletilé bez doprovodu vhodným způsobem, poskytování dostačujících informací dětem o jejich situaci ve srozumitelné formě v souladu s jejich participačními právy a zajištění účinného přístupu k právní pomoci dětem a rodinám, zajištění dostupné, přístupné a vhodné tlumočnické služby a práva na vzdělání, účasti ve hře a oddechové činnosti. Rada podnětem dále vyzvala k minimalizaci zásahů do osobní sféry v jakémkoli zařízení pro nezletilé a jejich rodiny a apelovala na lidský, nikoli represivní přístup personálu v zařízeních pro zajištění cizinců. Nezletilí bez doprovodu musí být sloučeni s příbuznými v EU v co nejkratším možném čase. Podnět byl vládou projednán v roce 2016, avšak nebyl schválen.

Specifickou oblastí je systém péče o nezletilé cizince bez doprovodu, kteří zpravidla vyžadují zvláštní přístup. Ten je založen zejména na individuálním posouzení a vyhodnocení potřeb každého dítěte, na jehož základě je zvolen nejvhodnější typ péče – péče příbuzných či blízkých osob, pokud takové v ČR jsou, náhradní rodinná péče či umístění v některém z pobytových zařízení jako jsou zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc či zařízení

²⁹⁸ Čl. 32 odst. 3 Listiny.

²⁹⁹ Čl. 3 odst. 1, čl. 21 Úmluvy o právech dítěte.

³⁰⁰ ČR k této úmluvě dosud nepřistoupila a je stále smluvní stranou původní Evropské úmluvy o osvojení dětí (viz výše), která počítá pouze s osvojením manžely či samotným jednotlivcem, čímž však reflektuje dobu svého vzniku v roce 1967.

³⁰¹ Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Běla-Jezová (srpen 2015), dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-srpen-Bela-Jezova-ZZ.pdf, Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Běla-Jezová (říjen 2015), dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni.pdf.

ústavní výchovy a ochranné výchovy na celém území ČR. Stejně jako u dětí českého původu je individuální posouzení v kompetenci pracovníka OSPOD, který je povinen jednat a postupovat vždy v nejlepším zájmu dítěte. Jeho povinností je navrhnout soudu variantu pro umístění dítěte, která bude odpovídat jeho individuálním potřebám. Soudy, které rozhodují o umístění dítěte do zařízení, pak stanoví místo, kde nejlépe zajistí individuální péči o dítě.

Aktuální model práce s nezletilými bez doprovodu zdůrazňuje nutnost prvotního kontaktu pracovníka OSPOD se Zařízením pro děti-cizince, diagnostickým ústavem, střediskem výchovné péče a základní školou Radlická v Praze, aby ověřil volné kapacity v tomto zařízení. V případě, že kapacita tohoto zařízení ve výši 30 lůžek bude naplněna, doporučí další možné řešení při volbě vhodného zařízení pro umístění dítěte. Pro účely snadnější volby a přehledu v rozhodování ve věcech ohrožených dětí a jejich rodin slouží již zmíněná Databáze ústavní výchovy a nově vzniklá internetová stránka za účelem informování o volných kapacitách ve specializovaných zařízeních určených pro nezletilé cizince bez doprovodu.³⁰²

Současný postup příjmu dětí-cizinců přes jediné diagnostické zařízení však zároveň způsobuje značné logistické problémy spočívající v náročném procesu přepravy dětí. MŠMT v návaznosti na migrační vlnu a zvýšení počtu nezletilých bez doprovodu zprovoznilo navíc specializované skupiny ve vlastních zařízeních jako další alternativy pro volbu vhodné péče o nezletilé bez doprovodu. Dosud jsou jimi Výchovný ústav Praha 9 – Klíčov (kapacita 8 míst), Výchovný ústav Višňové (kapacita 8 míst), Dětský domov se školou Sedlec-Prčice (kapacita 8 míst). Pokud by došlo k dalšímu navyšování počtu nezletilých bez doprovodu na území České republiky, vypracovalo MŠMT „Plán MŠMT na podporu vzdělávací soustavy v návaznosti na migraci“, který počítá se zřízením dalších kapacit v síti školských zařízení. Bezprostředně při příjmu do zařízení má být dítěti zajištěna psychologická pomoc a kontaktován tlumočnický, který může v začátku alespoň telefonicky pomoci, popřípadě je dojednána první schůzka s tlumočnickem v nejbližších 48 hodinách. Tlumočnické služby jsou tedy nezbytným nástrojem zejména při počáteční práci s dítětem a také v souvislosti s právními otázkami, které se dítěte týkají. Právní služby dosud v zařízeních zajištěny nejsou.

6.6. Práva dítěte v soudním řízení a soudní ochrana práv dítěte

Oblast práv dítěte v soudním řízení a soudní ochrany práv dítěte nezaznamenala v roce 2015 zásadní změny. Sdružení rodinně právních a opatrovnických soudců v roce 2015 poukázalo mimo jiné na nedostatek vhodných pracovišť pro asistovaný styk s rodičem nebo jiným rodinným příslušníkem. Na základě toho Ministerstvo spravedlnosti oslovilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ke spolupráci při řešení této otázky. Výsledkem má být vymezení zákonného rámce pro existenci a fungování takovýchto kvalifikovaných pracovišť.

Možnost podat dovolání v rodinně-právních věcech zůstává též omezená a týká se jen malé části této agendy, což zůstává beze změny.³⁰³ Následkem této úpravy je nedostatek sjednocující judikatury. Na tento problém upozornila již v minulém roce Rada v podnětu k některým aspektům soudních řízení ve věcech rodinně právních. Dosavadním, avšak dle

³⁰² Tyto stránky prezentují aktuální data v síti školských zařízení. Volné kapacity v rámci sítě školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné a preventivně výchovné péče je možné zjistit na těchto adresách: (i) databáze ústavní výchovy <http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/databaze-ustavni-vychovy>; a (ii) skupiny a zařízení specializované pro NBD a jejich volné kapacity: www.klicov.cz/cizinci.

³⁰³ Jedná se o omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti, pozastavení nebo omezení jejího výkonu, o určení nebo popření rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení. Viz § 30 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Rady neuspokojivým řešením, je podání podnětu Nejvyššímu soudu ČR k zaujetí stanoviska k rozhodovací činnosti soudů. Ta však pro soudy nejsou závazná.³⁰⁴

Na řízení ve věcech péče soudu o nezletilé byla v roce 2015 zaměřena i jedna z prověrek prováděných odborem justičního dohledu Ministerstva spravedlnosti. Uskutečnila se u 4 okresních/obvodních soudů. Obdobně tomu bude i v roce 2016. Prověrka se v rámci kompetencí Ministerstva spravedlnosti soustředila zejména na faktory ovlivňující plynulost a délku řízení jako např. rozhodování o návrzích na předběžná opatření v zákonných lhůtách 7 dnů, resp. 24 hodin, předkládání znaleckých posudků ve stanovených lhůtách, odesílání rozsudků v zákonných lhůtách a průtahy v řízení. Pozitivně lze hodnotit zjištění, že až na velmi ojedinělé výjimky je o návrzích na předběžná opatření vždy rozhodnuto v zákonné lhůtě. Stejně tak je pozitivní i skutečnost, že vyhlášené rozsudky jsou odesílány často ve lhůtě kratší než v zákonem stanovených 30 dnech. Stává se i to, že rozsudek je vyhotoven bezprostředně po ukončení jednání, při kterém byl vyhlášen, a je hned předán účastníkům řízení. Negativní dopad do délky řízení však někdy mívá zpracování znaleckého posudku znalcem z oblasti psychologie, resp. psychiatrie, neboť počet těchto znalců je v některých regionech nedostatečný a nestačí k pokrytí všech typů řízení, kde je jejich znalost vyžadována.³⁰⁵ Tato skutečnost se pak promítá do doby potřebné na vypracování znaleckého posudku, čímž dochází k prodloužení řízení.

6.7. Ochrana a prosazování práv dítěte v ČR

V roce 2015 podpořila Rada zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte přijetím podnětu, kterým vyzvala na základě návrhu Výboru pro práva dítěte k jeho legislativnímu zakotvení v podobě zákona o dětském ombudsmanovi. V souladu s výše zmíněným Akčním plánem k naplňování Národní strategie ochrany práv dětí pro období 2012 – 2015 pracoval během roku 2015 sekretariát Rady vlády ČR pro lidská práva na analýze možností vytvoření nezávislého mechanismu monitorování ochrany práv dětí a naplňování Úmluvy o právech dítěte, která bude předložena v roce 2016. Do značné míry plní roli ochránce práv dětí veřejný ochránce práv, který však svou činností nepokrývá všechna práva zaručovaná Úmluvou o právech dítěte a naplňování Úmluvy o právech dítěte systematicky nekontroluje. Prostřednictvím webových stránek věnovaných speciálně dětem³⁰⁶ mohou děti zasílat své dotazy či podněty. V minulém roce tak ochránkyně poradila či pomohla více jak 50 dětem. Podání dále často směřovala do oblastí placení a vymáhání výživného, styku s rodiči či s prarodiči, chování rodičů, odnětí z péče, průtahů v soudním řízení, poplatků za komunální odpad nebo spotřebitelských smluv. 11 dětských podání se týkalo pobytu dětí v zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy.³⁰⁷

³⁰⁴ § 123 odst. 4, resp. ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích,

³⁰⁵ Jde např. o přezkum svéprávnosti osob s jejím omezením do konce roku 2017 podle § 3033 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁰⁶ <http://deti.ochrance.cz/>

³⁰⁷ Výroční zpráva za rok 2015, str. 34.

7. Práva a postavení cizinců

Rok 2015 byl v oblasti práv cizinců rokem velmi bouřlivým. V souvislosti s tzv. uprchlickou krizí, kterou byla Evropa v roce 2015 naplno zasažena, se i v České republice výrazně zvýšil zájem o otázky týkající se migrace, mezinárodní ochrany, integrace cizinců, problematiku nelegálního pobytu či správního vyhošťování. Ve veřejném prostoru se začaly hojněji objevovat nepřesné informace a hoaxy,³⁰⁸ což mj. vedlo ke vzniku či posílení značného množství informačních platforem a kampaní.³⁰⁹ V souvislosti s uprchlickou krizí a otázkami ochrany či naopak potlačení práv cizinců se mobilizovala občanská společnost, což se projevovalo např. vznikem organizací a iniciativ pomáhajících uprchlíkům v České republice i v zahraničí,³¹⁰ organizací sbírek apod.³¹¹ Ukázalo se však, že postoj většiny české společnosti k přijímání uprchlíků je negativní.³¹²

7.1. Vstup a pobyt cizinců na území ČR

K 31. 12. 2015 mělo v ČR evidovaný přechodný či trvalý pobyt 467 562 cizinců, z toho 260 040 cizinců jsou osoby s trvalým pobytem. Podíl cizinců v populaci tak v roce 2015 činil 4,3 %.³¹³

V roce 2015 byl v oblasti práv cizinců vládou přijat zásadní dokument Strategie migrační politiky České republiky a Komunikační strategie České republiky k migraci.³¹⁴ Dále byl v roce 2015 třikrát novelizován zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a dvakrát byl novelizován zákon č. 325/1999 Sb. o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Nejvýznamnější novelizace se týkala transpozice tzv. azylových směrnic.³¹⁵ Dále byly předloženy dva rozsáhlé novelizační návrhy zákona o pobytu cizinců. První návrh se týkal oblasti zdravotního pojištění cizinců a druhým návrhem byla tzv. transpoziční novela, která kromě transpozice směrnice o sezónních pracovnících³¹⁶ a směrnice o vnitropodnikově převáděných pracovnících³¹⁷ navrhla novou úpravu vstupu a pobytu cizinců za účelem podnikání a Ministerstvem vnitra dlouhodobě avizované odchylky od správního řádu. Legislativní proces u těchto návrhů nebyl v roce 2015 ukončen.³¹⁸

³⁰⁸ Viz např. webové stránky kampaně Hate Free: <http://www.hatefree.cz/blo/hoaxy>

³⁰⁹ Ať už se jedná např. o oficiální stránky Ministerstva vnitra k migraci (<http://www.mvcr.cz/migrace/>) nebo např. opět o webovou stránku kampaně Hate Free (<http://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1129-infografika-uprchlici-a-cisla>) či organizace Člověk v tísni (<https://www.clovektisni.cz/cs/migrace>).

³¹⁰ Mezi tyto patří např. spolek Pomáháme lidem na útěku (<http://plnu.cz/>) nebo Iniciativa Hlavák (http://www.rozhlas.cz/plus/zaostreno/_zprava/pomohli-vice-nez-250-bezencum-dobrovolnici-iniciativy-hlavak-1544860).

³¹¹ Aktuální informace o možnostech pomoci byly již v roce 2015 aktualizovány na webové stránce „Pomoc pro uprchlíky“ <http://www.pomocuprchlikum.cz/materiaacutelniacute-sbiacuterky.html>.

³¹² Viz např. šetření Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7465/f3/pm151130.pdf; http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7490/f3/pm160121.pdf)

³¹³ Data jsou dostupná na webových stránkách Českého statistického úřadu (https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_pocet_cizincu).

³¹⁴ Usnesení vlády ze dne 29. 7. 2015 č. 621 a usnesení vlády ze dne 12. 10. 2015 č. 824

³¹⁵ Směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

³¹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. 2. 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci.

³¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. 5. 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti.

³¹⁸ <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA25ADALO>

V roce 2015 pokračovaly problémy se systémem VISAPOINT.³¹⁹ Problémem je nedostatečná kapacita některých zastupitelských úřadů k nabrání dostatečného počtu žádostí o pobytová oprávnění tak, aby byla uspokojena poptávka v dané zemi. Fakticky je tak cizincům v těchto zemích odepřena již samotná možnost žádost správnímu orgánu podat. Situaci dlouhodobě monitoruje ochránkyně, dle které došlo ke zlepšení na zastupitelských úřadech v Gruzii, Kazachstánu či Turecku, problémy však přetrvávají zejména na Ukrajině a ve Vietnamu. Ochránkyně spatřuje zlepšení také ve způsobu informování cizinců o fungování systému VISAPOINT na stránkách jednotlivých zastupitelských úřadů. Ve vztahu k Ukrajině a v souvislosti s tlakem zaměstnavatelů na liberalizaci migrační politiky došlo v roce 2015 ke schválení „Pilotního projektu: Zvláštní postupy pro vysoce kvalifikované zaměstnance z Ukrajiny“, který umožňuje získávání víz pro pracovníky z Ukrajiny bez použití systému VISAPOINT na pozice s výší mzdy nad 1,5 násobek průměrné hrubé mzdy. Projekt je omezen kvótou 500 uchazečů za rok.

Dalším dlouhodobým problémem v oblasti práv cizinců jsou průtahy v pobytových řízeních, kterými se v roce 2015 zabývala jak ochránkyně,³²⁰ tak např. Výbor pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva, který již v roce 2013 přijal podnět vyzývající Ministerstvo vnitra k nápravě neuspokojivé situace. Ministerstvo vnitra informovalo Výbor pro práva cizinců o tom, že dochází k postupnému zlepšování situace. Na počátku existovalo na Ministerstvu vnitra 6800 spisů trvalých pobytů po lhůtě a 18 400 spisů dlouhodobých pobytů po lhůtě a v létě 2015 se jednalo přibližně o 1000 spisů trvalých pobytů a 1500 spisů dlouhodobých pobytů po lhůtě.³²¹

V roce 2015 řešil řadu otázek spojených s problematikou práv cizinců také Nejvyšší správní soud. Ten uvedl, že žádost o trvalý pobyt v případě, že existuje důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek³²², není možné zamítnout, pokud by jediným důvodem mělo být odsouzení žadatele za trestný čin, na kterého se ale v důsledku zahlazení hledí, jako by nebyl odsouzen.³²³ Jeho další rozhodnutí se týkalo posuzování pravidelnosti příjmu v rámci posuzování žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Soud dovodil, že na rozdíl u posuzování žádosti o trvalý pobyt může být u dlouhodobého pobytu pravidelnost příjmu žadatele toliko zohledněna ve výsledném posouzení, ale nemůže být bezvýhradně vyžadována.³²⁴ Podle dalšího rozsudku důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny nemůže být fakt, že žadatelka v posledních pěti letech využívala oprávnění pobývat na území ČR pouze ke krátkodobým pobytům kratším než 6 měsíců.³²⁵ Nejvyšší správní soud se také zabýval výkladem pojmu závažných důvodů, pro které nemůže být zrušeno povolení k trvalému pobytu v případě, že cizinec pobýval mimo území EU po dobu delší než 12 měsíců. Za závažný důvod je nutné považovat nejen vážnou nemoc samotného cizince, ale také péči o jeho vážně nemocného nezletilého potomka.³²⁶

³¹⁹ Viz Výroční zpráva za rok 2015, str. 63, dále např. http://www.lidovky.cz/kdyz-o-vizech-rozhoduje-mafie-zpravodajci-upozornuji-na-problem-roky-lef-zpravy-domov.aspx?c=A150907_135619_ln_domov_jzl.

³²⁰ Tamtéž

³²¹ Viz zápis ze zasedání Výboru pro práva cizinců dne 2. 7. 2015 (<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-2--cervence-2015-134437/>).

³²² § 87k odst. 1 zákona o pobytu cizinců

³²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, čj. 8 Azs 25/2014-48.

³²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 Azs 245/2014-41.

³²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 1 Azs 250/2014-37

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 306/2014-50

Velmi zajímavý je také rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se pobytu matek za účelem podnikání.³²⁷ Žadatelce nebylo prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, protože po určitou dobu neplnila účel tohoto pobytu z důvodu ukončení podnikání a nástupu na mateřskou dovolenou. Podle soudu je názor správního orgánu, že tímto krokem žadatelka nesplnila podmínky účelu pobytu či dokonce jde o závažnou překážku pobytu cizince na území³²⁸, nesprávný. Nutno v této souvislosti uvést, že tzv. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je postavena na roveň takovému jednání či chování cizince, že jeho pobyt na území není v zahraničněpolitickém zájmu ČR. Soud přímo uvedl: „Je absurdní a smyslu či účelu zákona o pobytu cizinců odporující, aby na roveň těchto důvodů pro neudělení víza bylo postaveno mateřství žalobkyně a důsledky s ním spojené, tj. nutnost její péče o nově narozené dítě, jakož i dočasné přerušení výkonu podnikatelské činnosti, včetně odhlášení se z příslušné evidence.“

7.2. Nelegální migrace v České republice

Nelegální migrace se stala v roce 2015 i v České republice velice sledovaným fenoménem. Celkem bylo při nelegální migraci odhaleno na území České republiky 8 563 osob, což je oproti roku 2014 nárůst o 77,6 %. Z uvedeného počtu bylo 240 osob (tj. 2,8 %) zjištěno při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici České republiky a 8 323 osob (tj. 97,2 %) při nelegálním pobytu. V souvislosti s nelegální migrací přes vnější schengenskou hranici byli nejčastěji zadrženi státní příslušníci Ruské federace (47 osob) a Ukrajiny (32 osob) a v 38 případech se jednalo o uprchlíky dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Při nelegálním pobytu bylo zjištěno nejvíce státních příslušníků Sýrie (2 016 osob), dále Ukrajiny (1 224 osob) a Kuvajtu (588 osob). Opakovaně bylo v souvislosti s nelegální migrací v České republice zjištěno 582 osob, z toho se nejčastěji jednalo, mezi cizinci ze třetích zemí, o státní příslušníky Ukrajiny (152 osob), Kuvajtu (107 osob) a Saúdské Arábie (55 osob).

Ministerstvo vnitra také monitoruje, zda byl při nelegální migraci použit neregulérní cestovní doklad. V roce 2015 použilo při migraci přes vnější schengenskou hranici neregulérní cestovní doklad 70 osob, z toho nejčastěji se jednalo o státní příslušníky Ukrajiny (21 osob) a Albánie (16 osob). Při nelegálním pobytu se prokázalo neregulérním cestovním dokladem 234 osob, nejčastěji státních příslušníků Ukrajiny (85 osob), Somálska (41 osob) a Sýrie (40 osob). U některých osob bylo zachyceno i více cestovních dokladů. Celkem se jednalo o 247 kusů dokladů zachycených při nelegálním pobytu a 82 dokladů při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici. Nejčastěji byly v uvedeném roce zjišťovány při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici doklady členských států EU (celkem 228 dokladů, zejména Rumunska, Itálie, Litvy a Bulharska).

7.3. Zajišťování cizinců

Velkým tématem v oblasti práv cizinců se v roce 2015 stala problematika zajišťování. Do roku 2015 v České republice existovalo jedno Zařízení pro zajištění cizinců (dále také jako „ZZC“), a to ZZC Bělá-Jezová³²⁹, kde byli zajišťováni všichni cizinci bez ohledu na to, zda se jedná o samostatné muže či ženy, rodiny s dětmi atd. Do roku 2015 byly kapacity zařízení dostatečné, jednotlivé skupiny cizinců byly tedy od sebe odděleny v rámci jednoho zařízení. V roce 2015 však došlo v souvislosti s tzv. uprchlickou krizí ke zvýšenému výskytu cizinců

³²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, čj. 4 Azs 59/2015-37

³²⁸ § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

³²⁹ V srpnu 2015 bylo otevřeno druhé zařízení pro zajištění cizinců ve Vyšních Lhotách s kapacitou 544 lůžek a v říjnu 2015 bylo otevřeno třetí detenční zařízení v Drahonovicích s celkovou kapacitou 240 lůžek.

bez pobytového oprávnění na území. V průběhu roku se zintenzivňovaly policejní kontroly například vlaků, kterými cizinci (ve většině případů) pouze projížděli přes území České republiky do Německa, příp. dalších zemí EU. Policie může takové osoby zajistit, a to buď za účelem správního vyhoštění do země původu cizince, nebo za účelem předání do jiného státu. K velkému nárůstu počtu zajištěných osob došlo v letních měsících roku 2015. V červnu bylo zajištěno 224 osob, v červenci 454 osob, v srpnu dokonce 1 121 osob a v září dalších 551 osob,³³⁰ přičemž zajištěné osoby byly nejčastěji státními příslušníky Sýrie (41%), Afghánistánu (15%) a Iráku (11%).

V souvislosti s tímto zvýšeným počtem zajištěných osob však došlo k naplnění a následně překročení ubytovací kapacity ZZC Bělá-Jezová. V zařízení, které má kapacitu asi 250 lůžek, se tak při monitorovací návštěvě ochránkyně v srpnu 2015 nacházelo 659 osob. Kapacita zařízení byla uměle navýšena za použití stanů, obytných buněk či prostor tělocvičny. Po projevech agresivity mezi cizinci navzájem i vůči personálu zařízení se na dohledu nad zajištěnými osobami, včetně nezletilých dětí, podíleli i policisté speciálních pořádkových jednotek (těžkooděnci), kteří asistovali i při výdeji jídla.³³¹ Ochránkyně označila podmínky v ZZC Bělá-Jezová za nelidské a ponižující, a tedy v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Ani při kontrolní návštěvě tohoto zařízení v říjnu 2015 nezaznamenala ochránkyně výrazné zlepšení situace a následně zveřejnila své závěry z návštěv zařízení. Z kontrolní zprávy vyplynulo, že v ZZC Bělá-Jezová došlo přes určité snahy o nápravu (navýšení počtu sociálních pracovníků a pedagogů volného času, zlepšení vybavení zdravotního oddělení a vybavení pro volnočasové aktivity dětí a zajištění dostatečných kapacit pro školní výuku dětí) k porušení mezinárodních závazků ČR ve vztahu k dětem a osobám ubytovaným v buňkách v lese a porušení zákona o pobytu cizinců v podobě neposkytování základních hygienických prostředků, společného ubytování mužů a žen, nezajištění volného pohybu v části s mírným režimem v případě osob ubytovaných v tělocvičně či nedostatečného vybavení ubytovacích místností.³³²

V souvislosti se zajišťováním cizinců v ZZC však vyvstaly i problémy týkající se zajišťování osob v režimu nařízení Dublin III,³³³ u kterých však nedocházelo reálně k přemísťování do jiných členských států EU (především do Maďarska, byť Maďarsko formálně s předáním cizinců souhlasilo, čímž byl dán zákonný postup pro Českou republiku, tedy povinnost vyčkat schválení fyzického transferu osob). Cizinec byl tudíž zadržen na maximální možnou dobu povolenou nařízením Dublin III a po uplynutí této doby byl opět propuštěn a nacházel se ve zcela stejné situaci jako před zajištěním. Cizinci tak byli zbavováni osobní svobody zbytečně. To vyplývá mj. z počtu osob, které byly v jednotlivých měsících roku 2015 zajištěny v režimu nařízení Dublin III za účelem přemístění do Maďarska a počtu osob, které reálně byly přemístěny.³³⁴ Nadto pokud měli cizinci při zajištění u sebe finanční prostředky, byla jim z nich účtována částka 242,- Kč na den za ubytování a stravu. Pokud byl tedy cizinec

³³⁰ Správa uprchlických zařízení, Příchody cizinců do zařízení pro zajištění cizinců, <http://www.suz.cz/onas/statistiky/prichody-a-odchody-klientu/>.

³³¹ Prohlášení Organizace pro pomoc uprchlíkům k nezákonnosti a bezúčelnosti zajišťování uprchlíků v zařízeních pro zajištění, 4. 9. 2015, <http://www.opu.cz/cz/article/419>

³³² Zpráva veřejné ochránkyně práv – Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, Vyhodnocení systematické návštěvy http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni.pdf.

³³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

³³⁴ Výroční zpráva za rok 2015, str. 62

propuštěn po 86 dnech, byla mu naučtována částka převyšující 20 tisíc Kč. Cizinci se tak často ocitli na svobodě zcela bez prostředků, resp. jim byla ponechána částka 400 Kč,³³⁵ čímž mj. docházelo ke zvyšování bezpečnostního rizika, neboť cizinci se mohli uchýlit k páchání trestné činnosti. Nevládní organizace a občanské iniciativy však pomohly cizincům překonat největší problémy.³³⁶

Nově vzniklé ZZC v Drahonicích si získalo pozornost veřejnosti v listopadu 2015, kdy asi čtyřicet zajištěných osob převážně původem z Iráku zahájilo hladovku na protest proti podmínkám v této detenci.³³⁷ Cizinci upozorňovali na časté policejní kontroly, které probíhaly mnohdy v noci a se psy. V průběhu prohlídky byli nuceni se svléknout a cítili se poníženi a nechápali, proč je s nimi jednáno jako se zločinci. Tito lidé se také obávali, že budou deportováni do země původu, aniž by o tom byli předem informováni. V médiích se objevily zprávy o nepřiměřeném zásahu policie a kurtování zajištěných osob k postelím.³³⁸

V oblasti zajišťování cizinců je do určité míry specifická situace zajišťování dětí-cizinců, respektive jejich faktického umisťování do ZZC spolu s rodiči/zákonnými zástupci.³³⁹ Ochrádkyně ve výše zmíněné zprávě z návštěvy zařízení uvedla, že „[n]edostatek hraček, herních prvků a volnočasových aktivit (byť v zařízení působí animátorka volnočasových aktivit pro děti) a prostředí zařízení připomínající vězení (vysoký plot s ostnatým drátem, uniformovaná policie, včetně těžkooděnců, a soukromá bezpečnostní agentura) ve svém důsledku činí zařízení nevhodné pro pobyt dětí.“ Ochrádkyně připomněla, že již v předchozí zprávě z návštěvy vykonané v roce 2014 upozornila, že umístění nezletilých dětí v ZZC je porušením čl. 3 Evropské úmluvy a že toto porušení je vzhledem k situaci v létě 2015 o to závažnější.³⁴⁰ Ve zprávě z kontrolní návštěvy ochrádkyně ve vztahu k rodinám s dětmi uvádí: „Frustrace rodičů dětí a dětí samotných je zjevná. Zvláště v situaci, kdy se jim nedostává ošacení a obuvi, a to ani pro děti. Nezletilí jsou spolu se svou rodinou ubytováni také hromadně spolu s muži (tělocvična), či v podmínkách horších než výkon trestu odnětí svobody (buňky v lese). Rodiče poukazují na to, že s takovým přístupem se v žádném ze států, kterými prošli, nesetkali. Rodiče se cítí být pokořeni před svými dětmi. Nejen že jsou přepravováni v poutech, ale pobývají za čtyřmetrovým plotem a ostnatým drátem, přičemž nejsou schopni dětem vysvětlit důvody této situace.“ Ochrádkyně tudíž doporučila neumisťovat rodiny s dětmi do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.

V červnu 2015 se k zajišťování dětí vyjádřil také Nejvyšší správní soud, který v případě rodiny z Kosova poukázal na nutnost přihlédnout k tomu, že nezletilé dítě je s rodiči přímo

³³⁵ Od prosince 2015 začala být na základě novelizace § 146 zákona o pobytu cizinců vyplácena částka 400 Kč všem cizincům opouštějícím ZZC, i pokud při zajištění u sebe vlastní finanční prostředky neměli.

³³⁶ Např. Iniciativa Hlavák ve spolupráci s Českým červeným křížem. Viz http://www.rozhlas.cz/plus/zaostreno/_zprava/pomohli-vice-nez-250-bezencum-dobrovolnici-iniciativy-hlavak--1544860.

³³⁷ iDnes.cz, Raději smrt než deportace. Uprchlíci v Drahonicích zahájili hladovku, 10. 11. 2015, http://zpravy.idnes.cz/cast-uprchliku-z-drahonic-udajne-zahajila-hladovku-f8z-/domaci.aspx?c=A151110_224752_domaci_kha

³³⁸ Aktuálně.cz, Obavy z deportace zvedly nervozitu. Běženci v Drahonicích zahájili hladovku, tři lidé se zranili, 11. 11. 2015, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/uprchlici-v-drahonicich-se-obavali-deportace-40-jich-zahajil/r~3a5c47be886c11e5b286002590604f2e/>

³³⁹ Byť zajišťování dětí mladších 15 let není dle zákona o pobytu cizinců možné, běžně dochází k faktickému umisťování dětí do zařízení pro zajištění cizinců spolu s jejich rodiči.

³⁴⁰ Zpráva veřejné ochrádkyně práv – Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, Vyhodnocení systematické návštěvy http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-srpen-Bela-Jezova-ZZ.pdf.

zajišťováno či je zřejmé, že bude muset s rodiči pobývat v zajištění, a pak ve světle toho hodnotit, zda a na jak dlouho a v jakých podmínkách k zajištění vůbec přikročit či jej např. nahradit alternativami.³⁴¹ Faktickou alternativou k umístění rodiny do detence je přitom její ubytování v přijímacím středisku a správní orgány mají povinnost se touto alternativou zabývat již v rámci rozhodování o zajištění.

Problémy vznikly také v souvislosti s poskytováním bezplatné právní pomoci zajištěným cizincům. Od 1. července 2015 došlo k výpadku financování bezplatné právní pomoci ze zdrojů evropských fondů z důvodů přechodu na jednotný fond pro azyl, migraci a integraci – AMIF a nevládní organizace poskytující tuto pomoc tak byly v době, kdy jejich služby byly v ZZC v souvislosti s jeho přeplněností nejvíce potřeba, odkázány na vlastní finanční prostředky. ČR má přitom povinnost vyplývající z práva EU zajistit cizincům přístup k právní pomoci. Většina cizinců byla zajištěna v režimu nařízení Dublin III a čl. 27 tohoto nařízení přiznává cizincům právo na podání účinného opravného prostředku k soudu proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu a státům ukládá povinnost zajistit cizincům přístup k právní pomoci a na žádost také k bezplatné právní pomoci, pokud si dotyčná osoba nemůže dovolit uhradit náklady s ní spojené. Ale i ve vztahu k osobám, které nepožádaly o mezinárodní ochranu a pobývají na území ČR neoprávněně, existuje povinnost zajistit efektivní výkon práva cizince na poskytnutí právního poradenství vyplývající z tzv. návratové směrnice,³⁴² která stanoví, že dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc při využívání účinného právního prostředku nápravy proti rozhodnutí týkajícího se navrácení nebo jeho přezkumu. Odst. 4 téhož článku pak navazuje a zakotvuje povinnost členských států na žádost zajistit bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci.

K této situaci se vyjádřily prostřednictvím podnětů také Výbor pro práva cizinců a Výbor pro práva dítěte³⁴³ a následně Rada vlády pro lidská práva, která tyto podněty schválila v říjnu 2015. Podnět Výboru pro práva cizinců navrhoval uložit ministru vnitra zajistit v zařízeních pro zajištění cizinců podmínky, které neodporují lidské důstojnosti, a v případě, že takové podmínky zajištěny nejsou, zajištěné osoby propustit. Při zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu za účelem jejich přemístění do jiného členského státu EU podle nařízení Dublin III a v průběhu tohoto zajištění má být důsledně zvažováno naplnění účelu zajištění. Zajištěným cizincům by mělo být zajištěno poskytování právní pomoci. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra by neměla vybírat od cizinců zajištěných v režimu nařízení Dublin III poplatek za ubytování a stravu.³⁴⁴ Vláda tento podnět schválila usnesením ze dne 11. dubna 2016 č. 315, avšak v užším znění. V návaznosti na připomínky Ministerstva vnitra není v usnesení vlády uvedeno, že v případě nezajištění důstojných podmínek zajištění budou osoby propuštěny a dále nebylo omezeno vybírání poplatku za ubytování a stravu, neboť do doby schválení podnětu vstoupila v účinnost novela zákona o pobytu cizinců, která pro vybírání poplatku u osob zajištěných v režimu nařízení Dublin III zpřesnila právní základ.³⁴⁵ V souvislosti s poskytováním právní pomoci se v červnu 2015 vyjádřil také Nejvyšší správní

³⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č.j. 1 Azs 39/2015.

³⁴² Čl. 13 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16.10.2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³⁴³ K podnětu Výboru pro práva dítěte viz kapitola č. 6.

³⁴⁴ Více k tomuto podnětu viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-8--rijna-2015-140967/>.

³⁴⁵ Zákon č. 314/2015 Sb.

soud,³⁴⁶ který ve svém rozsudku uvedl, že v českém právním řádu není dostatečně zajištěno právo cizince na poskytnutí právního poradenství či právního zastoupení. Rozhodnutí dále výslovně uvádí, že: „...zákon o pobytu cizinců nedává žádnou záruku, že právní pomoc bude cizinci poskytnuta nebo že ji získá včas, neboť v něm není zakotvena obecná povinnost příslušného státního orgánu zajistit cizincům právní poradenství či právní pomoc tak, aby neutrpěli žádnou újmu. Tento legislativní nedostatek je evidentní zejména v případech zajištěných cizinců či cizinců nacházejících se v přijímacím či pobytovém středisku, jimž bylo doručeno rozhodnutí vydané v řízení podle zákona o pobytu cizinců a kteří mají velmi krátkou lhůtu na sepsání a podání odvolání či žaloby ke správnímu soudu proti takovému rozhodnutí.“

K problémům při zacházení s migranty v ČR se vyjádřily i mezinárodní orgány na ochranu lidských práv. Vysoký komisař OSN pro lidská práva Zeid Ra'ad Al Hussein vyzval k ukončení zajišťování migrujících rodin s dětmi a zkritizoval vybírání poplatku za ubytování a stravu.³⁴⁷ Komisař také připomněl, že i když došlo k částečnému zlepšení podmínek v detenci díky otevření dalších detenčních zařízení, přístup úřadů k zajišťování rodin s dětmi se nezměnil. České úřady mají podle něho povinnost vytvořit alternativy k zajištění, které budou založeny na lidských právech a budou v souladu s mezinárodními závazky ČR v oblasti lidských práv. Zajišťování rodin s dětmi v podmínkách imigrační detence ostře kritizoval i Komisař Rady Evropy pro lidská práva Nils Muižnieks.³⁴⁸ Koncem října 2015 v oblasti ochrany práv dětí-cizinců v České republice intervenoval také ESLP, který nařídil předběžným opatřením u afghánské rodiny se čtyřmi dětmi umístěné v ZZC Bělá-Jezová její přemístění do zařízení, jehož podmínky odpovídají požadavkům čl. 3 Úmluvy z hlediska zákazu mučení, nelidského či ponižujícího zacházení či trestání.³⁴⁹ Rodina byla ze ZZC propuštěna před uplynutím lhůty, v níž měla ČR předběžnému opatření vyhovět, a toto opatření bylo následně ESLP zrušeno.

Výše zmíněná novela zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, která nabyla účinnosti v prosinci 2015, zavádí v zákoně o pobytu cizinců také další novou alternativu k zajištění cizinců.³⁵⁰ Vedle uložení povinnosti oznámit adresu místa pobytu a zdržovat se na této adrese ve stanovené době za účelem provedení pobytové kontroly a složení finanční záruky lze nově cizinci uložit povinnost hlásit se osobně policii ve stanovené době. Tato nová alternativa zajištění může být vhodná pro rodiny s dětmi a další uprchlíky, kteří se na území ČR ocitnou poprvé a nemůžou při zajištění policií prokázat adresu místa pobytu.³⁵¹ Zároveň bylo touto novelou doplněno, že zajištění nezletilého cizince bez doprovodu musí být v jeho zájmu v

³⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č.j. 4 Azs 122/2015-23.

³⁴⁷ <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16632&LangID=E>

³⁴⁸ Aktuálně.cz, Komisař Rady Evropy: Jsem zklamán zprávami o situaci uprchlíků v Bělé, 16. 10. 2015, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/komisar-rady-evropy-jsem-zklamany-zpravami-o-situaci-uprchli/r-4b69dc7c740011e5974b0025900fea04/>

³⁴⁹ Článek 3 Czech Republic: ECtHR grants interim measure to prevent Article 3 violation regarding detention of family with minors, European Database of Asylum Law, October 22, 2015, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/czech-republic-ecthr-grants-interim-measure-prevent-article-3-violation-regarding-detention> Česká televize, Štrasburk žádá přemístění afghánské rodiny z Bělé, Česko ji vyhostí, 27. 10. 2015, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1608575-strasburk-zada-premisteni-afghanske-rodiny-z-bele-cesko-ji-vyhosti>

³⁵⁰ Zákon č. 314/2015 Sb. ze dne 11. 11. 2015, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁵¹ § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

souladu s Úmluvou o právech dítěte.³⁵² V této souvislosti je nutné poukázat např. na zprávu Výboru OSN pro práva dítěte, která uvádí, že zajišťování dětí pouze na základě jejich migračního statusu nebo statusu jejich rodičů je porušením práv dítěte, není nikdy v jejich zájmu a není ospravedlnitelné.³⁵³

7.4. Navracení cizinců

Správní vyhoštění a trest vyhoštění

V roce 2015 byl zaznamenán značný nárůst počtu osob, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění (celkově 3 009 osob, tj. nárůst o 860 osob). K tomuto zvýšení došlo zejména z důvodu vyššího počtu vydaných rozhodnutí u občanů Ukrajiny a u státních příslušností, které byly zjištěny při tranzitní nelegální migraci. Nejčastěji bylo uvedené rozhodnutí vydáno státním příslušníkům Ukrajiny (1 243 osob, tj. 41,3 % z celkového počtu cizinců, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění), dále státním příslušníkům Sýrie (237 osob) a Vietnamu (135 osob). Nejdramatičtější nárůst však byl zaznamenán u rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky. V roce 2015 bylo vydáno 2 630 těchto rozhodnutí, což představuje výrazný nárůst o 2 301 rozhodnutí, tj. téměř o 700 % oproti předcházejícímu roku. V roce 2015 uložily soudy v trestním řízení trest vyhoštění jako trest samostatný nebo vedle jiného trestu 1 013 cizincům.³⁵⁴ Počet osob s uloženým trestem vyhoštění se oproti roku 2014 zvýšil o 2,8 % (tj. o 28 osob). Nejčastěji byl tento trest uložen státním příslušníkům Ukrajiny (177 osob), Slovenska (169 osob), Rumunska (120 osob) a Vietnamu (117 osob).

V roce 2015 provedla ochránkyně 4 kontroly vyhoštění či předání. Upozornila na nedostatky v oblasti přípravy zajištěných cizinců na vycestování z ČR a poutání cizinců při policejních eskortách.³⁵⁵ V této souvislosti došlo v roce 2015 k pozitivní změně v zákonech o azylu a o pobytu cizinců, kdy od prosince 2015 má provozovatel ZZC, tedy Správa uprchlických zařízení, zákonnou povinnost zajistit přípravu cizince na vycestování z území³⁵⁶ a dále byla zakotvena povinnost policie a ministerstva informovat cizince o propuštění nejpozději 24 hodin předem³⁵⁷.

V lednu 2015 Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ve věci správního vyhoštění cizího státního příslušníka, ve kterém zdůraznil, že odůvodnění závazného stanoviska Ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince, které je vydáváno v řízení o správním vyhoštění, musí obsahovat informace o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení důvodů znemožňujících vycestování cizince³⁵⁸, aby soud mohl ověřit obsah, relevanci a věrohodnost těchto informací.³⁵⁹ Tyto informace proto musí být součástí správního spisu. V každém řízení, tj. v řízení o správním vyhoštění i řízení o mezinárodní ochraně, musí

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

³⁵³ Výbor OSN pro práva dítěte. Report of the 2012 Day of General Discussion, The Rights of All Children in Context of International Migration, str. 10, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf>

³⁵⁴ § 80 trestního zákoníku.

³⁵⁵ Pro více informací viz kapitola 3 a Výroční zpráva za rok 2015, str. 62

³⁵⁶ § 134 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Rovněž viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015

³⁵⁷ § 83 odst. 6 zákona o azylu a § 147 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

³⁵⁸ § 179 zákona o pobytu cizinců.

³⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, čj. 8 Azs 110/2014-53.

správní orgán vždy vyjasnit všechny skutkové i právní otázky a uvést ve spise všechny relevantní podklady.

Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že správní vyhoštění lze uložit za opakované porušení v zásadě jakéhokoli právního předpisu³⁶⁰, ovšem jen za podmínky, že povaha takového opakovaného jednání cizince bude v konkrétním případě natolik nebezpečná veřejnému zájmu, veřejnému pořádku či jiným obecně chráněným významným hodnotám, že přiměřenou reakcí na toto jednání bude správní vyhoštění.³⁶¹ Dle NSS tedy uvedené ustanovení vychází ze zásady, že jednání cizinců má být posuzováno přísně individuálně, nikoli paušálně či formalisticky.

Dobrovolné návraty

V oblasti dobrovolných návratů realizují své programy asistovaných dobrovolných návratů Mezinárodní organizace pro migraci (dále jen IOM) a Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen SUZ). IOM se ve svém programu soustředí především na cizince, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. SUZ prostřednictvím svého programu poskytuje pomoc s dobrovolným vycestováním do země původu bývalým žadatelům o mezinárodní ochranu.

SUZ poskytuje žadatelům bezplatný nákup letenky nebo jízdenky do cílové země, přímou asistenci při odjezdu, poradenství a v případě, že klientovi není možné zajistit dopravu až do jím zvolené destinace, může mu být vyplacen příspěvek na dopravu do požadovaného místa. Dále může SUZ poskytnout nezbytnou asistenci, která povede k úspěšnému návratu cizince, například asistenci při zajištění cestovního dokladu v případě jeho absence, zajištění odvozu na místo odjezdu z České republiky, asistenci během případného přestupu v cizí zemi atd. V roce 2015 podalo žádost o dobrovolný návrat celkem 126 osob, z toho bylo navraceno do požadovaných zemí celkem 110 osob. Nejčastějšími cílovými zeměmi návratu byly Kosovo, Ukrajina, Arménie, Gruzie a Rusko.

IOM dlouhodobě spolupracuje s Ministerstvem vnitra a na základě smluvního ujednání zajišťuje nejen samotnou realizaci dobrovolného návratu, ale také související nezbytné poradenství a asistenci. Mezi služby zajišťované IOM patří jak poskytování informací o dobrovolném návratu cizincům umístěným v ZZC, tak především návratové poradenství poskytované cizincům s povinností opustit ČR. Pro cizince, kteří se rozhodli využít možnosti dobrovolného návratu, je ze strany IOM zajišťována realizace návratu a v případě potřeby také poskytnutí tranzitní a po příletové asistence navraceným cizincům. V průběhu roku 2015 bylo registrováno celkem 377 dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí, kterým byla uložena povinnost opustit území ČR. V rámci této kategorie cizinců se uskutečnilo celkem 147 asistovaných dobrovolných návratů cizinců se správním vyhoštěním, 110 asistovaných dobrovolných návratů žadatelů o mezinárodní ochranu a 120 cizinců s uloženou povinností opustit území České republiky požádalo o pomoc při svém spontánním vycestování. Nejčteněji byli zastoupeni občané Ukrajiny (153), Kosova (73), Vietnamu (24) a Iráku (23).

³⁶⁰ § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců

³⁶¹ Rozsudek ze dne 6. 8. 2015, čj. 2 Azs 98/2015-37

7.5. Mezinárodní ochrana

V roce 2015 v České republice požádalo o udělení mezinárodní ochrany celkem 1 525 osob, tj. bylo podáno o 369 žádostí více než v roce 2014.³⁶² Hlavními zeměmi původu žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2015 byly Ukrajina (694 žadatelů), Sýrie (134 žadatelů), Kuba (128 žadatelů) a Vietnam (81 žadatelů). V České republice byl azyl udělen v 71 případech, a to nejčastěji státním příslušníkům Sýrie (ve 29 případech), dále 7 státním příslušníkům Ukrajiny, 6 občanům Moldavska, a po 4 občanům Arménie, Běloruska a Iráku. Doplnkovou ochranu MV v roce 2015 udělilo 399 žadatelům, z toho nejčastěji občanům Ukrajiny (174 osob), Sýrie (101 osob) a Kuby (53 osob). Doplnková ochrana byla prodloužena ve 329 případech, nejčastěji státním příslušníkům Sýrie (68 osob), Běloruska (63 osob), Iráku (36 osob) a Kuby (31 osob).

Veřejné debatě však v oblasti mezinárodní ochrany vládla v roce 2015 otázka tzv. kvót a na ně navazující mechanismus přemísťování (relokací) a přesídlování. Do relokačního programu se ČR dobrovolně zapojila v červenci 2015 závazkem relokovat 1 100 osob z Itálie a Řecka. Následně bylo na Radě pro justici a vnitro dne 22. září 2015 kvalifikovanou většinou schváleno druhé „relokační“ rozhodnutí, kterým byla České republice dána povinnost relokovat dalších 1 591 osob z Itálie a Řecka. ČR hlasovala proti návrhu tohoto rozhodnutí. Celkem by tedy ČR měla přesídlit na 2 691 osob. ČR od počátku zastávala pozici, že proces relokací bude možné spustit až v okamžiku plného fungování konceptu „hotspots“ – tedy sítě registračních center v Itálii a Řecku. Tuto základní podmínku pro spuštění relokací však ČR do konce roku 2015 nepovažovala za splněnou a relokace do České republiky proto do konce roku 2015 nezapočaly. První nabídku na relokaci žadatelů o mezinárodní ochranu ČR Itálii a Řecku učinila v únoru 2016. V návaznosti na dobrovolný závazek a v rámci Evropského přesídlovacího schématu ČR plánuje přesídlit v rozmezí od července 2015 do června 2017 celkem 400 uprchlíků z třetích zemí. V rámci tohoto závazku ČR přijala do konce roku 2015 čtyři syrské rodiny s nemocnými dětmi, které byly přesídleny z Jordánska.

Jak již bylo výše zmíněno, koncem roku 2015 vstoupila v účinnost novela zákona o azylu³⁶³, jejímž hlavním účelem je transpozice tzv. azylových směrnic³⁶⁴. Novela přinesla řadu změn mířících k ochraně žadatelů o mezinárodní ochranu. Například novela přináší demonstrativní výčet zranitelných osob,³⁶⁵ kterým je přiznáno zvláštní zacházení,³⁶⁶ dále je výslovně řešena situace uprchlíka *sur place*, tedy osoby, která se uprchlíkem stává až „na místě“, tj. po opuštění země původu. Dále novela řeší tzv. pronásledování na kumulativním základě³⁶⁷ nebo zavádí větší informační povinnost ministerstva vnitra vůči žadatelům o mezinárodní ochranu. V neposlední řadě tato novela také přinesla změnu zákona o zaměstnanosti, díky níž lze žadatelům o mezinárodní ochranu vydat povolení k zaměstnání již po 6 měsících ode dne

³⁶² Český statistický úřad, https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_rizeni_azyl.

³⁶³ Zákon č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015.

³⁶⁴ Směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany a směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

³⁶⁵ zranitelnou osobou je zejména nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilým dítětem nebo rodič nebo rodina se zletilým dítětem se zdravotním postižením, osoba starší 65 let, osoba se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotná žena, oběť obchodování s lidmi nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.

³⁶⁶ Ministerstvo vnitra má povinnost takovou osobu identifikovat a poskytnout jí speciální podporu, také jí náleží další práva například ve vztahu k alternativám zajištění či materiálním podmínkám.

³⁶⁷ Za pronásledování je tak považováno také „více jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování“.

poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, oproti dřívějším 12 měsícům. Jako nepříliš pozitivní změnu z pohledu předkladatele tohoto materiálu pak lze vnímat například prodloužení lhůty na vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany z původních 90 dní na 6 měsíců, kdy tuto lhůtu lze dále ve zvláště složitých případech prodloužit na 15, případně 18 měsíců. Nicméně prodloužení lhůty pro rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je oproti předchozí právní úpravě možné pouze v taxativně daných situacích.

V roce 2015 vydal Nejvyšší správní soud v souvislosti s mezinárodní ochranou například rozsudek,³⁶⁸ v němž upozornil, že pokud cizinec učiní prohlášení o mezinárodní ochraně poté, co byl zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců, je povinností správního orgánu rozhodnout o povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu setrvat v zařízení ve lhůtě 5 dnů ode dne učinění prohlášení³⁶⁹, a v této lhůtě je třeba rozhodnutí nejen vydat, ale také je cizinci doručit. Dále Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud správní orgán rozhodne o tom, že státem příslušným k posouzení podané žádosti o mezinárodní ochranu je podle čl. 3 nařízení Dublin III jiný členský stát, je povinen zabývat se v odůvodnění tohoto rozhodnutí vždy také tím, zda přemístění žadatele do takto určeného státu není vyloučeno z důvodu existence systematických nedostatků v azylovém řízení a podmínkách přijetí žadatelů o azyl, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie.³⁷⁰

V červnu 2015 se pak například Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce posuzování věrohodnosti tvrzení, že žadatel o mezinárodní ochranu byl pronásledován z důvodu konverze ke křesťanství, a to v případě žadatele z Alžírsko, u kterého správní orgán vyslovil pochybnosti o jeho konverzi ke křesťanství, neboť při pohovoru zodpověděl pouze otázky týkající se starozákonních textů, které jsou součástí věrouky i věřících muslimů, ale neznal odpovědi na otázky týkající se Nového zákona. Správní orgán by se měl zaměřit při výslechu žadatele zejména na: (i) posouzení života žadatele před konverzí, (ii) samotnou konverzi, (iii) zhodnocení konverze žadatelem, (iv) žadatelovu znalost nového náboženství a (v) náboženskou aktivitu žadatele. Závěr opřený výlučně o dílčí mezery ve znalosti křesťanské věrouky zpravidla není dostatečný.³⁷¹ V dalším rozhodnutí³⁷² týkajícím se udělování mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud dovodil, že muslimky, které porodily za trvání manželství dítě, jehož otcem je jiný muž než manžel, mohou být v závislosti na situaci v zemi původu považovány za určitou sociální skupinu, jejíž příslušníci mohou mít odůvodněné obavy z pronásledování.³⁷³

7.6. Integrace cizinců do společnosti

V České republice byla integrace cizinců v roce 2015 i nadále vedena ve dvou liniích, a to na jedné straně integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou v rámci Státního integračního programu (dále také „SIP“) a integrace cizinců v rámci Koncepce integrace cizinců (dále také

³⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2015, čj. 4 Azs 228/2014-34.

³⁶⁹ § 46a odst. 1 a 2 zákona o azylu

³⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Azs 248/2014-27. V daném případě se jednalo o přemístění žadatele do Švýcarska, kdy správní orgán nepovažoval za nutné se tím v odůvodnění zabývat, Nejvyšší správní soud se však ztotožnil s výkladem Krajského soudu v Praze, podle kterého je nutné výše uvedené posuzovat vždy.

³⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 4 Azs 71/2015-54.

³⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, čj. 4 Azs 114/2015-27.

³⁷³ § 12 písm. b) zákona o azylu.

„KIC“).³⁷⁴ Oba tyto dokumenty byly v roce 2015 aktualizovány a nově přijaty vládou. Otázka integrace byla také akcentována v rámci nové Strategie migrační politiky,³⁷⁵ která uvádí na prvním místě nutnost účinné integrace, jež má zabránit především vzniku negativních sociálních jevů a podpořit integraci cizinců.

V 2. polovině roku 2015 Ministerstvo vnitra zpracovalo aktualizovanou Koncepti integrace cizinců - Ve vzájemném respektu. Koncepte byla zpracována s využitím podkladů jednotlivých státních orgánů, na základě zpráv projektů NNO, Center na podporu integrace cizinců a obcí a na základě návrhů a podnětů, které si Ministerstvo vnitra vyžádalo od NNO pracujících v oblasti integrace cizinců.³⁷⁶ Klíčovou změnou Koncepte integrace cizinců je rozšíření cílové skupiny integrace i na držitele mezinárodní ochrany, kteří mohou využívat integrační nástroje nad rámec Státního integračního programu. Prioritní cílovou skupinou jsou občané třetích zemí, dodatkovou cílovou skupinou jsou i občané EU. Koncepte se však zaměřuje i na majoritní společnost, protože integrace je vnímána jako oboustranný proces. Rozvoj integrační politiky bude nadále směřovat k vytvoření systému integrované péče o cizince.

V Koncepti je akcentována informovanost, a to nejen cizinců, ale i majoritní společnosti, v jejímž případě má jít o významnou prevenci před pocity nejistoty a ohrožení, které mohou vyústit až do xenofobie či odmítání cizinců. Důraz se klade na prohloubení komunikace, větší otevřenost a sdílení informací v otázkách migrace a integrace ve vztahu k cizincům i občanům. Informovanost cizinců je podporována nabídkou uvítacích adaptačně-integračních kurzů pro nově příchozí cizince (znalost práv a povinností, orientace ve společnosti, hodnoty ČR a EU) i prostřednictvím podpory interkulturní asistence a tlumočení cizincům. Další prioritou je rozšíření integrace na lokální a regionální úroveň. Ministerstvo vnitra podporuje dotacemi komplexní integrační projekty samospráv obcí jako nástroje prevence napětí mezi cizinci a občany a podpory vzájemného soužití, v regionech pak působení sítě krajských Center na podporu integrace cizinců. V projektech většiny Center i obcí jsou intenzivně zapojeny NNO. Cizincům je poskytováno poradenství sociální i pracovní, uvítací kurzy, kurzy socio-kulturní orientace, kurzy češtiny atd. Podporovány jsou vlastní aktivity cizinců včetně jejich působení jako interkulturních pracovníků, asistentů pedagoga či tlumočnicků. Stále více cizinců se zapojuje do práce NNO i státní správy

Vláda dále schválila Státní integrační program pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících s platností od 1. 1. 2016.³⁷⁷ Program se týká osob s udělenou mezinárodní ochranou, které přicházejí do ČR spontánně nebo v rámci přesídlovacího a relokačního schématu. Dne 2. 2. 2016 byla mezi Ministerstvem vnitra a Charitou ČR jako generálním poskytovatelem podepsána smlouva o poskytování integračních služeb pro rok 2016. Až do konce roku 2018 je rovněž dokončován asistenční integrační program pro cca 300 osob s udělenou mezinárodní ochranou, které vstoupily do programu do konce roku 2015. U osob s udělenou mezinárodní ochranou formou azylu nebo doplňkové

³⁷⁴ V roce 2015 platila starší verze Koncepte integrace cizinců a k ní vydaný Postup při realizaci aktualizované Koncepte integrace cizinců – Společné soužití v roce 2015, schválený usnesením vlády č. 20 ze dne 14. 1. 2015.

³⁷⁵ Usnesení vlády ze dne 29. 7. 2015 č. 621 a usnesení vlády ze dne 12. 10. 2015 č. 824.

³⁷⁶ Viz usnesení vlády ze dne 18. 1. 2016 č. 26. Znění Koncepte integrace cizinců, jakožto i dalších dokumentů týkajících se integrace cizinců, je zveřejněno na stránkách Ministerstva vnitra, <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>.

³⁷⁷ Viz usnesení č. 954 ze dne 20. 11. 2015

ochrany bude, mimo jiné, pokračováno s poskytováním bezplatného kurzu českého jazyka a dále bude poskytován kurz základů vzdělávání v oblasti kultury a demokracie.

V červnu 2015 byly zveřejněny výsledky ukazatele politik integrace migrantů MIPEX.³⁷⁸ Česká republika se mezi 38 hodnocenými státy umístila na 23. místě. Nejhoršího hodnocení dosáhla Česká republika v kategorii politické participace cizinců a v kategorii vzdělávání.³⁷⁹ Zlepšení bylo naopak zaznamenáno v přístupu cizinců k občanství.

7.7. Zaměstnávání cizinců

Ke dni 31. 12. 2015 bylo krajskými pobočkami Úřadu práce České republiky (dále jen „ÚP ČR“) evidováno v postavení zaměstnanců celkem 323 244 zahraničních pracovníků.³⁸⁰ Přes tři čtvrtiny (76 %) zahraničních pracovníků tvořili občané členských států EU/EHP a Švýcarska, včetně jejich rodinných příslušníků, nejčastěji občané Slovenska, Polska, Rumunska a Bulharska. Zbylých 24 % zahraničních pracovníků tvořili cizinci ze třetích zemí, nejčastěji občané Ukrajiny (32 205 informačních karet a 9 642 pracovních povolení),³⁸¹ Ruska (5 834 informačních karet a 869 pracovních povolení) a Vietnamu (4 680 informačních karet a 418 pracovních povolení). Většinu zahraničních pracovníků v roce 2015 tvořili zahraniční pracovníci s volným přístupem na trh práce. Z celkového počtu 323 244 zahraničních pracovníků evidence vykázala 245 333 informačních karet občanů členských států EU/EHP a Švýcarska, včetně jejich rodinných příslušníků, a 61 060 informačních karet cizinců ze třetích zemí. Mezi zahraničními pracovníky, kteří na trh práce vstupují na základě pracovního povolení, bylo z jejich celkového počtu 16 851 ke dni 31. 12. 2015 evidováno 9 138 držitelů zaměstnaneckých karet, 7 380 držitelů povolení k zaměstnání, 224 držitelů modrých karet a 109 držitelů zelených karet.³⁸² Z hlediska územního členění je nejvyšší počet cizinců v postavení zaměstnanců dlouhodobě evidován v Praze (112 483), následované Středočeským (52 291), Jihomoravským (37 728) a Plzeňským krajem (29 217).

Důležitou změnou v oblasti zaměstnávání cizinců je s účinností od 18. 12. 2015 zkrácení doby, po jejímž uplynutí může být žadateli o azyl vydáno povolení k zaměstnání, z 12 na 6 měsíců ode dne poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany. S účinností od 1. 1. 2015 bylo rovněž zaměstnavateli umožněno vyslat cizince, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, na pracovní cestu, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání. Rovněž bylo z 12 na 4 měsíce zkráceno období, po které MPSV nezařadí do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo modré karty nebo z evidence vyřadí volné pracovní místo u zaměstnavatele, kterému byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce.

³⁷⁸ Hodnocení k dispozici zde <http://www.mipex.eu/czech-republic>.

³⁷⁹ Zde se ČR umístila z 38 zemí na 19. místě. MIPEX však také konstatuje, že podpora žáků-imigrantů v přístupu do vzdělávacího systému ČR je lepší než ve většině zemí střední Evropy.

³⁸⁰ S ohledem na změny informačních systémů v průběhu posledních tří let má však Ministerstvo práce a sociálních věcí k dispozici pouze kvalifikované odhady počtu zahraničních pracovníků vykonávajících na území ČR práci v postavení zaměstnanců.

³⁸¹ Zahrnuje povolení k zaměstnání, modré karty, zelené karty a zaměstnanecké karty.

³⁸² Možnost podání žádosti o zelenou kartu nebo prodloužení platnosti zelené karty skončila dne 24. 6. 2014, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců, která zavedla institut zaměstnaneckých karet.

Důležitým aspektem v oblasti zaměstnávání cizinců je zajištění informovanosti cizinců o jejich právech a povinnostech. V roce 2015 byla v rámci projektu „Rozvoj poradenství poskytovaného Úřady práce pro cizince“ dokončena interaktivní mapa životních situací,³⁸³ jejímž cílem je srozumitelným způsobem informovat cizince o možnostech vstupu na český trh práce, právech a povinnostech zaměstnanců a zaměstnavatelů, jakož i obecných pracovních podmínkách v ČR. Dále byl v roce 2015 v rámci projektu „Metodika individuální a komplexní práce s klienty ÚP ČR“ vytvořen informační leták pro zaměstnavatele, kteří chtějí zaměstnat nebo již zaměstnávají zaměstnance ze zahraničí. Jeho cílem je usnadnit orientaci v právech a povinnostech jak zaměstnavatelů, tak cizinců, kteří chtějí v ČR pracovat. Důležitou roli nejen v oblasti informovanosti hrají také projekty, které přímo uskutečňují nebo na kterých se podílejí nevládní organizace. V roce 2015 započala realizace např. projektu Multikulturního centra Praha „Testování evropského občanství jako ‚pracovního občanství‘: Od případů porušování pracovních práv k posílení pracovněprávního režimu,“ do kterého je zapojeno 12 organizací z 11 evropských zemí.³⁸⁴ Od května 2015 byl také realizován projekt Multikulturního centra Praha „Ženy za pultem. Proměny práce a pracovních podmínek domácích a zahraničních pracovníků v obchodu“.

Z řady zkušeností MPSV rovněž vyplynulo, že mezi nejrizikovější faktory v oblasti zaměstnání cizinců patří působení různých prostředníků a tlumočnicků. MPSV proto podporovalo vznik nové profesní kvalifikace Interkulturní pracovník a v roce 2015 na její přípravě spolupracovalo s Národním ústavem pro vzdělávání.,

Zástupci MPSV se v roce 2015 zúčastnili seminářů, konferencí a školení pro veřejnost k prevenci a kontrole nelegálního zaměstnávání cizinců a podle potřeby poskytovali konzultace tazatelům. Orgány MPSV se také podílely na vzniku a distribuci několika informačních materiálů majících i preventivní funkci, jako byl např. leták pro (potenciální) zaměstnavatele uprchlíků, letáky ÚP ČR Zahraniční zaměstnanost a Buďte opatrní při hledání práce v zahraničí nebo leták Informovaná migrace = bezpečná migrace/Nebudme lhostejní k pracovnímu vykořisťování, vytvořený v rámci projektu Inovacemi k prevenci pracovního vykořisťování občanů EU. Posledně jmenovaný leták byl součástí široké informační kampaně, realizované ve spolupráci s nevládními organizacemi (zahrnovala mj. komiks, plakáty, spoty aj.).

Státní úřad inspekce práce se i v roce 2015 zaměřil v rámci svého plánu kontrolní činnosti na kontroly agentur práce a jejich uživatelů. Inspekce práce prověřuje při svých kontrolách, zda nedochází k obcházení právních předpisů jak ze strany agentur práce, tak subjektů, které příslušné povolení nemají, ale chovají se v rámci obchodních vztahů jako zastřená agentura práce. V roce 2015 bylo provedeno 457 kontrol zaměřených na agentury práce. Za zjištěné nedostatky bylo uloženo 136 pokut ve výši 2 542 000 Kč. Inspekce práce rovněž v roce 2015 provedla 71 kontrol zaměřených na subjekty působící bez patřičného povolení jako agentury práce a navrhla pokuty ve výši 1 626 000 Kč. Mezi nejčastější nedostatky patřilo v roce 2015, stejně jako v roce 2014, porušování na úseku agenturního zaměstnávání, to znamená nezajištění rovných pracovních a mzdových podmínek agenturních a kmenových zaměstnanců, nesjednání těchto podmínek v dohodě agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance, nesjednání dohody písemně nebo nesjednání všech předepsaných náležitostí v dohodě, zprostředkování zaměstnání bez povolení k zaměstnání atd. Následovalo neplnění informačních povinností vůči ÚP ČR, třetí největší oblastí s nedostatky byl vznik,

³⁸³ Interaktivní mapa je uživateli dostupná v podobě webu na: <http://prace-v-cr.cz/>.

³⁸⁴ <http://www.mkc.cz/cz/vzdelavani-313416/testovani-evropskeho-obcanstvi.html>

změna a ukončení pracovního poměru, což se týkalo také dohod mimo pracovní poměr. Jednalo se zejména o formální nedostatky v dokumentech, jejich neúplnost, protizákonnost, pozdní vystavení apod.

Útvary inspekce oblastních inspektorátů práce specializující se na kontroly nelegálního zaměstnávání provedly v roce 2015 celkem 9 583 kontrol. Při kontrolách zaměřených na odhalování nelegální práce byl zjištěn celkový počet 3 065 nelegálně zaměstnaných osob, z toho se ve 294 případech jednalo o občany členských států EU a v 858 případech se jednalo o cizince z třetích zemí. Mezi nelegálně zaměstnanými cizinci, stejně jako v předchozích letech, výrazně převažují občané Ukrajiny a Vietnamu.

7.8. Přístup ke zdravotní péči

V roce 2015 došlo k předložení návrhu nové úpravy zdravotního pojištění cizinců. Tento návrh je výsledkem spolupráce ministerstev vnitra, financí a zdravotnictví, kde ministři vnitra a zdravotnictví vymezili kategorie cizinců, na které se bude vztahovat systém veřejného zdravotního pojištění a kategorie cizinců, na které se bude vztahovat povinnost mít sjednáno zdravotní pojištění cizinců (tj. soukromé pojištění).³⁸⁵ Návrh nové úpravy vychází také z Analýzy zdravotního pojištění cizinců při jejich pobytu na území České republiky zpracované Ministerstvem zdravotnictví v roce 2014 a obsahuje důležitá ustanovení mířící k ochraně práv cizinců, jako např. kontraktační povinnost soukromých pojišťoven nebo omezení možnosti pojišťoven zužovat rozsah pojistného krytí. Soukromé pojištění tedy mělo pokrývat stejný rozsah zdravotních služeb jako veřejné zdravotní pojištění. Některé kategorie cizinců doposud do systému veřejného zdravotního pojištění spadající jako žadatelé o mezinárodní ochranu, nově narozené děti cizinců s trvalým pobytem a další z veřejného zdravotního pojištění vyjímá a začleňuje je do zvláštního systému spravovaného Ministerstvem zdravotnictví. Rozsah takto poskytovaných zdravotních služeb a jejich úhrada je stejná jako v systému veřejného zdravotního pojištění. Rada, ochránkyně či neziskové organizace pracující s migranty zastávají dlouhodobě názor, že z pohledu ochrany práv cizinců je povinnost sjednávat soukromé zdravotní pojištění zejména u některých kategorií cizinců problematická a pro zlepšení situace požadují rozšířit kategorie cizinců spadající do režimu veřejného zdravotního pojištění.³⁸⁶ Tato otázka by přitom neměla být hodnocena pouze z ekonomických pohledů. Návrh nicméně v roce 2016 vláda neschválila a tudíž systém zatím zůstává v původní podobě.³⁸⁷

V současné době je úprava zdravotního pojištění ve vztahu k cizincům ze třetích zemí taková, že žadatelé o mezinárodní ochranu, azylanti a držitelé oprávnění k pobytu za účelem doplňkové ochrany jsou účastníky systému veřejného zdravotního pojištění, a mají tedy nárok na poskytnutí zdravotních služeb ve stejném rozsahu jako český pojištěnec. Úhradu provádí zdravotní pojišťovna, u které se registrují ke zdravotnímu pojištění. Cizinci zajištění v ZZC mají nárok na definovaný rozsah zdravotních služeb, které hradí stát. Jde-li o cizince, který není držitelem pobytového oprávnění, není ani žadatelem a ani není zadržen cizineckou

³⁸⁵ Viz usnesení vlády č. 992 z 10.12.2014.

³⁸⁶ Viz např. <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-7--rijna-2013-113071/> , <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2009/nerovne-postaveni-cizincu-v-cr-v-pristupu-k-verejnemu-zdravotnimu-pojisteni/> , <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/navrhovany-zakon-o-zdravotnim-pojisteni-cizincu-je-spatny-a-strani-pojistovnam/> , <http://domaci.ihned.cz/c1-64805980-neziskove-organizace-kritizuji-podminky-zdravotniho-pojisteni-cizincu-pojistovny-maji-navrch-rikaji>

³⁸⁷ Viz záznam z jednání vlády dne 23. 5. 2016 přístupný zde: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAACF2D6D>

policií, pak je úhrada poskytnutých zdravotních služeb na něm samotném. Na problémy spojené s tímto systémem zprávy o stavu lidských práv upozorňují dlouhodobě.³⁸⁸

7.9. Přístup ke vzdělání

Základem integračního procesu je pro cizince znalost českého jazyka. MŠMT podporuje začlenění žáků-cizinců v základních školách a školských zařízeních prostřednictvím rozvojových programů, které jsou zaměřeny na:

- a) zajištění podmínek základního vzdělávání nezletilých azylantů, osob požívajících doplňkové ochrany, žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území ČR a dětí cizinců umístěných v zařízení pro zajištění cizinců;
- b) zajištění bezplatné přípravy k začlenění do základního vzdělávání dětí osob se státní příslušností jiného členského státu Evropské unie;
- c) bezplatnou výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám žáků-cizinců z třetích zemí.

Vzdělávání v českém jazyce všech osob s mezinárodní ochranou formou azylu a doplňkové ochrany (dětí i dospělých) probíhá formou jazykového kurzu českého jazyka v rozsahu 400 hodin v zařízeních Ministerstva vnitra a po opuštění azylových zařízení v místě pobytu cizince, kde je zajišťuje MŠMT.³⁸⁹ Cizinci rovněž mohou absolvovat zkoušky z českého jazyka, které jsou podmínkou pro udělení trvalého pobytu na území ČR či získání státního občanství ČR. MŠMT ve spolupráci s Národním ústavem pro vzdělávání spravuje k oběma zkouškám informační webové stránky www.cestina-pro-cizince.cz.

Další možnosti neformálního vzdělávání poskytují také NNO pracující s cizinci a Centra pro podporu cizinců (zařízení MV v krajích), která organizují kurzy češtiny pro různé úrovně znalostí, pomáhají žákům-cizincům s doučováním češtiny i odborných předmětů, pořádají volnočasové aktivity a seznamování s kulturou hostitelské země. Žáci-cizinci jsou podporováni také prostřednictvím dotačního programu Podpora aktivit integrace cizinců na území České republiky, kterého se mohou zúčastnit jak školy všech stupňů, tak NNO a ostatní organizace zaměřující se na problematiku vzdělávání cizinců a interkulturní výchovu.

7.10. Obchodování s lidmi

Na začátku roku 2016 se v médiích objevily zprávy, že v souvislosti s vývojem uprchlické krize v roce 2015 došlo v Evropě ke zmizení až deseti tisíc dětí-uprchlíků, přičemž je odhadováno, že značné množství těchto dětí padlo do rukou zločineckých gangů a stalo se obětí některého druhu vykořisťování.³⁹⁰ Vzhledem k tomu, že riziko obchodování je poměrně vysoké i u dětí-cizinců nacházejících se na území České republiky, zejména pak u nezletilých bez doprovodu, odborní pracovníci pracující s dětmi-cizinci se dle potřeb účastní vzdělávacích akcí, seminářů a kurzů zabývajících se problematikou obchodování a průběžně je dětem poskytováno právní a sociální poradenství.³⁹¹ Odborní pracovníci se dle potřeb účastní vzdělávacích akcí, seminářů a kurzů zabývajících se problematikou obchodování. Ze

³⁸⁸ Viz. Zpráva za rok 2014, str. 85; Zpráva za rok 2013, s. 78; Zpráva za rok 2012, s. 74; Zpráva za rok 2011, s. 72.

³⁸⁹ Usnesení vlády č. 954 ze dne 20. 11. 2015 o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících.

³⁹⁰ Viz např. <http://zpravy.aktualne.cz/zahranici/v-evrope-zmizelo-nejmene-10-000-detskych-uprchliku-europols/r~123252b2c81b11e5819a002590604f2e/>.

³⁹¹ V této oblasti působí zejména NNO Organizace pro pomoc uprchlíkům, <http://www.opu.cz/cs/co-delame/pomoc-nezletilym-bez-doprovodu/>.

strany školských zařízení pravidelně dochází ke zhodnocování situace a případnému nahlášení případů podezření na obchodování Policii ČR.

V oblasti obchodování s lidmi byl také v roce 2015 vynesena důležitý nález Ústavního soudu.³⁹² Stalo se tak v mediálně sledované kauze cizinců nucených k náročné lesnické práci, jimž nebyla zaplacená dohodnutá mzda (tzv. kauza „stromkaři“). Ústavní soud se zaměřil na procesní povinnost vést účinné vyšetřování. Vzhledem k mimořádnému významu chráněných zájmů, vysokému počtu osob, jimž měla být ze strany orgánů státu poskytnuta ochrana, a možné kolizi s mezinárodními závazky České republiky Ústavní soud považoval za neúnosné, že prověřování podezření z dlouhodobého a systematického porušování základních práv řady zahraničních pracovníků skončilo jen velmi paušálně odůvodněným odložením věci, aniž by se příslušné orgány, byť i jen letmo, zabývaly podstatou podezření. Pokud se policejní orgán a státní zástupce fakticky odmítli vypořádat s námitkami oznamovatelů, bylo to v rozporu se zákazem libovůle při výkonu veřejné moci. Ústavní soud navíc připomněl, že v případech obchodování s lidmi a jiných forem kriminálního vykořisťování pracovníků je třeba přihlídnout k tomu, že kvůli jejich ekonomické a sociální situaci může pro oběti být příliš obtížné, ba fakticky nemožné domoci se svých práv v občanském soudním řízení bez předchozího trestního řízení.

³⁹² Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3626/13 ze dne 16. 12. 2015.