



prá Fem

Právem proti násilí na ženách:

Bílá místa české legislativy

Veronika Ježková

Právem proti
násilí na ženách:

Bílá místa české legislativy

Veronika Ježková



AdvoCats for Women
PRÁVEM PROTI NÁSILÍ NA ŽENÁCH

Projekt podpořila Nadace Open Society Fund Praha z programu
Dejme (že)nám šanci, který je financován z Norských fondů.

Obsah

Předmluva	5
Úvod	7
O projektu a metodách sběru podkladů pro identifikaci nedostatků v legislativě	9
I. „Násilí na ženách“ a právní rámec ČR	13
1. Násilí na ženách	15
2. Násilí na ženách a právní rámec ČR	17
II. Legislativní nedostatky	21
1. Minimum soukromoprávních ustanovení na ochranu proti domácímu násilí	23
2. Ve věcech péče soudu o nezletilé není násilí mezi partnery téměř reflektováno	33
3. Ve vztahu k nezaopatřeným dětem neplníme závazky vyplývající z mezinárodních smluv	43
4. Absence komplexní normy o poskytování bezplatné právní pomoci	61
5. Nedostatky ZOTČ vyllynulé z praxe	85

6. Koncepce trestného činu znásilnění versus Istanbulská úmluva, nízké tresty za trestné činy proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti	99
7. Mezery v „integrovaném záchranném systému“ při řešení a prevenci násilí – absence pomáhajících profesí (školská sociální práce), azylového bydlení, školených sociálních pracovníků	111
8. Domácí násilí – patologický jev zralý na vlastní normu	117
Závěr a shrnutí	129
Summary	135

Předmluva a poděkování

Násilí na ženách je téma, které není v České republice příliš populární, přesto v květnu letošního roku došlo k podpisu Istanbulské úmluvy (Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí), která je komplexním materiálem reagujícím na všechny formy násilí na ženách. Istanbulská úmluva byla použita jako klíčový materiál pro předkládanou studii, která si klade za cíl navrhnout právní úpravy kombinující poznatky z praxe s požadavky vyplývajícími z Istanbulské úmluvy.

Násilí na ženách je termín, který sjednocuje celé spektrum forem – vedle domácího násilí se jedná o sexuální násilí, sexuální obtěžování, obřízku, nucené sňatky, obchod se ženami atd. Studie se zaměřuje zejména na domácí násilí, které patří k nejrozšířenější formě násilí na ženách.

V oblasti řešení problematiky domácího násilí obecně došlo k pozitivním změnám v podobě podpůrných služeb, vyškolení profesionálů, aktivace preventivních programů jak pro oběti, tak pro pachatele. V systematické pomoci obětem se přesto neustále vyskytují „hluchá“ místa.

V oblasti práva se mnohé zlepšilo, ale praxe nám ukazuje, že situace není ideální. Sociální služby, práce policie a někdy i OSPOD doznaly značných změn. Problematické zůstávají právní úkony, které následují po odchodu oběti od násilné osoby. Tristní je skutečnost, že existence domácího násilí v rodině není brána v potaz v souvislosti s řízeními týkajícími se úpravy práv

a povinností k dětem v době před a po rozvodu manželství rodičů. Ženy stále přistupují na nevýhodná majetková vyrovnání, jen aby uchránily sebe a děti. Agresor ve většině případů disponuje advokátním zastoupením. Ženy čelí dlouhým soudním řízením samy. Stále je určitá část případů domácího násilí kvalifikována pouze jako přestupky. Zcela zásadně postrádáme zákon o bezplatné právní pomoci. Rozhodnutí oběti domácího násilí ohledně ukončení násilného vztahu je rovněž ve většině případů přespříliš podmíněno (ovlivněno) její ekonomickou situací (nemá peníze, bydlení). Oběť je často celkově ekonomicky závislá na násilníkovi. Zejména v případech, kdy se jedná o matku na mateřské/rodičovské dovolené. Praxe nám ukazuje i problematické soudněznalecké posudky, které často vedou ke zkresleným soudním rozhodnutím. Což je velké téma, která nás v budoucnu rozhodně čeká.

Z ostatních forem násilí na ženách se studie zabývá i sexuální násilím. Sexuální násilí je stále bagatelizováno a tabuizováno. Chybí podpůrné služby, proškolený zdravotnický personál, bezplatné právní služby.

V blízké budoucnosti čeká Českou republiku ratifikace Istanbulské úmluvy, která jednotlivé státy zavazuje k pozitivním změnám ve všech formách násilí na ženách. Doufáme, že ke změnám dojde brzy a oběti naleznou pomoc, kterou si zaslouží.

Studie, kterou právě máte před sebou, si klade za cíl ukázat cestu, kudy bychom měli jít, abychom se zasadili za zlepšení situace žen, které se musejí potýkat s těžkými traumaty.

Jitka Poláková, ředitelka proFem, září 2016

Autorka děkuje kolegyni Simoně Domesové za pomoc při rešerších a asistentkou práci. Dále si dovoluje poděkovat týmu Intervenčního centra Praha a velmi profesionálnímu týmu soudců, státních zástupců a Policie ČR z okresu Náchod za intenzivní spolupráci a velkou podporu při vypracování této studie. Velký dík patří i všem ostatním adresátům našich dotazníků, bez jejichž podnětů, připomínek, sdílených zkušeností a odborných názorů by tato studie nemohla vzniknout.

Veronika Ježková, Praha, září 2016

Úvod

Je nepochybné, že za dobu působení organizace proFem, o.p.s., (od roku 1993) udělala Česká republika velký pokrok, co se týče řešení patologického jevu násilí na ženách, včetně domácího a sexuálního násilí.

Velkým „spouštěčem“ normativních změn v oblasti násilí na ženách se jistě stal zákon č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím. Od jeho přijetí prošla tuzemská legislativa zajímavým vývojem.

Ani nový občanský zákoník (zákon č. 89/2013 Sb.), který zcela nově implementoval hmotněprávní úpravu domácího násilí, a na něj navazující nový zákon o zvláštních řízeních soudních (zákon č. 292/2013 Sb.), které se novou právní úpravou pokouší vyrovnat s problémy aplikační praxe, jež existovala při minulých právních úpravách, nepřinesly tolik očekávaný efekt.

Stále platí, že právní úprava domácího násilí, ale i násilí na ženách vůbec, je roztříštěna do několika zákonů, není komplexní, resp. působí zmateně a nejednotně. Ačkoli zákonodárce hledal inspiraci při „nápravě“ chybějící právní roviny v právních úpravách Slovenska, Rakouska, Itálie a Spolkové republiky Německo, jako by při své záslužné práci zůstal trochu „na půl cesty“.

Ani tyto jistě záslužné legislativní počiny však neměly praktický dopad na skutečnost, že:

- je u nás stále nahlášen nízký počet případů domácího násilí a znásilnění (v posledních 4 letech byly v ČR průměrně znásilněny téměř dvě ženy denně, nahlášeno je však pouze 3 až 8 % případů),
- je nízké procento stíhání a trestání trestných činů spočívajících v násilí na ženách (jako domácí násilí, sexuální zneužívání a znásilnění, obchod se ženami, ale už i u nás detekované škodlivé tradiční praktiky, genderocida) a mírné tresty,
- je omezený přístup obětí domácího a sexuálního násilí k právní pomoci,
- je zde nedostatečná ekonomická pomoc obětem trestných činů a jejich nedostatečná ochrana před finanční tísni,
- je zde nedostatek školených profesionálů a odborníků, kteří by působili v oblasti sociálních služeb, ale i školství jako důležitého článku, který se aktivně podílí na odhalování, potírání a prevenci domácího násilí.

Věříme, že naše studie přinášející nejen aplikační poznatky z praxe, ale i analýzu některých významných institutů, které lze při řešení problematiky násilí na ženách a jejich fatálních důsledků i prevenci užít, bude inspirativním faktorem pro práci legislativních odborníků a odpovědných orgánů (soudci, orgány sociálněprávní ochrany dětí, státní zástupci, policisté i pracovníci neziskových organizací) a ukáže, že lze nejen jinak, ale i efektivněji využívat stávajících právních instrumentů.

Dále též, že jsou nutné i četné legislativní změny, které však rozhodně nepředstavují náročné „plastické operace“, ale mohou být jen sice četnými, ale malými „kosmetickými úpravami“ stávajících právních norem.

O projektu a metodách sběru podkladů pro identifikaci nedostatků v legislativě

1. Cíle projektu

Projekt AdvoCats for Women – právem proti násilí na ženách, v jehož rámci je tato studie vypracována, je podpořen Nadací Open Society Fund Praha z programu Dejme (že)nám šanci, financovaného z Norských fondů, a zaměřuje se na identifikaci a odstranění legislativních nedostatků v zákonech týkajících se násilí na ženách a na identifikaci problémů při jejich aplikaci v praxi.

Za tímto účelem jsme nejen analyzovali současnou legislativu, upozornili formou legislativních doporučení¹ na její nedostatky a předložili nová koncepční řešení určitých institutů², ale podporovali i podpis Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (dále jen „**Istanbulská úmluva**“ nebo též „**Úmluva**“), vše v podobě, která povede ke zlepšení podpory osob ohrožených a postižených násilím a ke zlepšení jejich ekonomické a sociální situace, jež je v drtivé většině případů velmi špatná. Tato studie obsahuje proto nejen analýzu rozhodných právních předpisů, ale tam, kde to umožňuje legislativní proces i konkrétní znění novelizovaných či zcela nových

1 Viz naše legislativní pozměňovací návrhy ke sněmovnímu tisku č. 658/0 – kapitola V. a legislativní pozměňovací návrhy k zákonu o sociálních službách.

2 Viz naše doporučení ohledně koncepce institutu zálohovaného výživného – kapitola III.

ustanovení právních předpisů³. V oblastech (např. problematika zálohovaného výživného, bezplatné právní pomoci), které v současné době procházejí pouze vymezením způsobu a formy právní úpravy, jsme předložili příslušným spolupracujícím resortům konkrétní koncepční řešení. Naše konkrétní řešení jsme předkládali průběžně odpovědným resortům, vždy v návaznosti na aktuálně probírané otázky. V této studii jsou tyto koncepční návrhy i legislativní doporučení zahrnuty tak, jak byly příslušným odpovědným orgánům zaslány.

2. Metodologie

Podkladem pro vypracování této studie byly, mimo jiné, též dotazníky, obsahující reálné kazuistiky z praxe organizace proFem, o. p. s. (dále jen „proFem“), na nichž lze nejlépe demonstrovat nedostatky legislativy, příp. nesprávné používání stávajících norem.

Kazuistiky byly opatřeny konkrétními dotazy (v počtu až 10), prostorem pro uvedení, jakým způsobem je problematika řešena nyní, a návrhy možných řešení z pohledu dotazovaného.

Dotazníky byly vyhotoveny v konečném počtu pěti různých variant dle dotazovaných interesovaných institucí (NNO⁴, státní zástupci a policie⁵, notáři a advokáti⁶, soudci⁷, pracovníci OSPOD⁸).

Teritoriální diferenciací oslovených (dotázanými byli zástupci všech krajů ČR) zajistila získání plošného přehledu k problematice na celém území ČR. Zpětné vazby a názory k podkladům jsme získávali osobním pohovorem i písemnou komunikací s oslovenými odborníky.

Následně proběhlo vyhodnocení získaných informací, názorů a návrhů od adresátů. Tyto se pak, spolu s dalšími podklady⁹, staly základem pro vypracování studie dopadů přijetí, nejen nového občanského zákoníku a nového zákona o obětech trestných činů a důsledků jejich aplikace na situace související s problematikou násilí realizovaného na ženách, zejména v kontextu tematiky domácího násilí.

Nejaktivněji se do procesu zapojily oslovené NNO, které samozřejmě přispěly především praktickými znalostmi a přímými zkušenostmi s oběťmi tak říkajíc „těsně po“. Určitým zklamáním je pro nás postoj pracovníků OSPOD – z oslovených s námi bylo ochotných komunikovat pouze 15 %. Zajímavé byly reakce advokátů, kteří projevíli velkou snahu kooperovat, avšak u všech zazněl shodný závěr, že vlastně mají malé zkušenosti se zastupováním obětí sexuálních trestných činů (na rozdíl od zastupování pachatelů), a takřka žádné zkušenosti s problematikou obětí domácího násilí. Ze strany soudců jsme získali názory od 8 ze 14 oslovených.

Zjistily jsme, že v některých lokalitách jsou oslovené profese ve velmi úzké spolupráci¹⁰. Za velmi cenné považujeme též zkušenosti zástupců policie, kteří působí i v NNO zabývajících se řešenou problematikou, což je naprosto unikátním jevem a svědčí o tom, že lidský faktor a snaha každého jednotlivého profesionála v této problematice hraje jednu z nejdůležitějších rolí.

3 Např. zákon o obětech trestných činů, zákon o sociálních službách atd.

4 40 dotázaných subjektů.

5 17 dotázaných subjektů.

6 47 dotázaných subjektů.

7 15 dotázaných subjektů.

8 47 dotázaných subjektů.

9 Judikatura, věcné návrhy zákonů, odborné publikace, odborné články, praktické poznatky z praxe proFem.

10 Nelze nezmínit naprosto perfektní spolupráci v lokalitě Pardubického kraje a spolupráci, kterou realizují v okrese Náchod.

I.

„Násilí na ženách“ a právní rámec ČR:

- vymezení
- legislativně-historický exkurz

1. Násilí na ženách

Násilí na ženách má mnoho podob a mnoho definicí¹¹. Dokument, který se nám jeví jako stěžejní pro tuto problematiku, tj. Istanbulská úmluva, vymezuje násilí vůči ženám jako „*porušování lidských práv a forma diskriminace žen a budou se jím rozumět veškeré činy generového násilí, jež vyústí nebo mohou vyústit ve fyzickou, sexuální, psychickou či ekonomickou újmu či strádání žen, včetně hrozeb takovýmito činy, donucování nebo svévolného omezování svobody, ať k nim dochází na veřejnosti, nebo v soukromí*“¹². Domníváme se, že tato definice pojímá nejlépe patologický jev násilí na ženách a zahrnuje veškeré možné formy takového jednání. Pro lepší názornost lze určité základní formy násilí na ženách (genderově podmíněného násilí) shrnout do těchto¹³:

- domácí násilí,
- sexuální násilí (znásilnění a sexuální zneužívání),
- obchod se ženami,
- škodlivé tradiční praktiky,
- genderocida.

11 Např. definice Deklarace Organizace spojených národů (OSN) o odstranění násilí páchaného na ženách z roku 1993, definice WHO atd.

12 Istanbulská úmluva, Článek 3 – Definice.

13 Tento okruh bohužel není uzavřenou veličinou.

Důsledkem současné migrační krize je, bohužel, výskyt převážné většiny těchto forem násilí na ženách i v našich lokalitách. Dle zástupců NNO zabývajících se problematikou migrantů je jisté, že do budoucna bude problematika nucených sňatků i škodlivých tradičních praktik tématem i u nás.

Jak je zřejmé, násilí na ženách je pojmem obsáhlým, neomezujícím se „pouze“ na domácí násilí. I proto se naše studie nezaměřuje jen na tuto formu násilí, ale řeší i nedostatky právních předpisů zahrnující formy další.

2. Násilí na ženách a právní rámec ČR

2.1 Od „popírání“ přes „probírání“ k „potírání“

Prvotní snahy o legislativní uchopení problému lze najít již na počátku 90. let. Jakkoli se ovšem mnohé ženské neziskové organizace (Rosa, Bílý kruh bezpečí, proFem) angažovaly v této otázce, zůstaly tyto snahy pouze v rovině otevření diskuse o problému a dále se nedostaly.

V následujícím období let 2000–2004, odborníci je označují za **období popírání**¹⁴, nastává významná změna. Po kritice, která se na Českou republiku snesla ze strany Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen a po doporučení ze strany Výboru ministrů rady Evropy směřované členskými státy, byla v roce 2002 vytvořena meziresortní pracovní skupina složená ze zástupců zainteresovaných resortů a tří ženských NNO, která v následujících letech 2002 až 2004 zrealizovala „**Modelový mezioborový projekt k vytvoření právního rámce a metodických postupů pro zavedení interdisciplinárních týmů, spojujících zdravotní, sociální a policejní pomoc při odhalování a stíhání případů domácího násilí**“.

14 VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., proFem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7, s. 95.

Tento projekt byl výrazným odrazovým můstkem pro další práci s problematikou a následující období roků 2004–2007 (tzv. **období potírání**¹⁵) již přineslo konkrétní legislativní počiny. Jednalo se zejména o:

- úpravu trestnosti domácího násilí a vytvoření nového ustanovení trestního zákona¹⁶, a to § 215a „týrání osoby žijící ve společném bytě nebo domě“ (účinnost od 1. 6. 2004);
- nový zákon č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím, a s účinností od 1. 1. 2007 novelizoval:
 - i. zákon o Policii ČR¹⁷, který upravil vykazání násilné osoby;
 - ii. občanský soudní řád, jenž zakotvil speciální předběžné opatření spočívající v ochraně ohrožené osoby (co do místa a proti konkrétní osobě)¹⁸;
 - iii. trestní zákon¹⁹, který nově sankcionoval závažné nebo opakované jednání spočívající v porušení policejního vykazání nebo předběžného opatření soudu²⁰.
- nový zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a s ním i vymezení kompetencí Intervenčních center.

Je nepochybné, že se jednalo o změny významné, ale bohužel legislativně a vlastně i prakticky **zcela odtržené a izolované od zbytku právní úpravy** a stěžejních základů občanskoprávních, tedy tehdejšího občanského zákoníku²¹ a zákona o rodině²². Svým způsobem tak chybějící základy v hmotněprávním předpisu mohly „odůvodnit“ nevyužívání jistě dobře koncipovaných institutů ochrany před násilím na ženách. Zbytek pak obstarala patrně neznalost

15 VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., proFem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7, s. 96.

16 Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

17 Tehd. zákon č. 283/1991 Sb.

18 Tehd. nový § 76b občanského soudního řádu.

19 Tehd. zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

20 Nově § 171 odst. 1 písm. e) tehd. trestního zákona.

21 Tehd. zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

22 Tehd. zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

oprávněných orgánů (soudů, pracovníků OSPOD, policistů atd.), jak pracovat s oběťmi – nejen domácího – násilí a jak posuzovat tyto náročné případy.

2.2 Jak jsme na tom nyní?

Nový občanský zákoník²³ účinný od roku 2014 vyplnil mnohé mezery a propojil v oblasti ochrany před domácím násilím hmotněprávní předpisy s předpisy procesněprávními²⁴. Stejně významně se ve sféře práv obětí domácího a jiného násilí odrazilo i přijetí zcela nové normy, tj. zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, v platném znění. Občanskoprávní, trestněprávní i správněprávní ochrana žen, na nichž je páchána jakékoli forma násilí, je tak v současné době pokryta následujícími předpisy:

- **zákonem č. 89/2013 Sb., občanský zákoník** (dále jen „OZ“), který nově upravil rodinné a manželské právo a poskytl hmotněprávní ukotvení institutu vykazání ve **zvláštním** ustanovení proti domácímu násilí (§ 751 OZ);
- **zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád** (dále jen „o. s. ř.“), upravujícím po novele občanského zákoníku řízení sporná;
- **zákonem č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních** (dále jen „z. ř. s.“), jako normou pro nesporná a jiná řízení speciálního druhu;
- **zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník** (dále jen „TZ“), s ustanovením o postihu různých forem násilí na ženách;
- **zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním** (dále jen „TR“), upravujícím, mimo jiné, nové formy předběžných opatření proti pachatelům dopouštějícím se násilí na ženách²⁵;
- **zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství** (dále jen „ZSZ“), upravujícím působnost státního zastupitelství při prevenci kriminality

23 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

24 Novelizace zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, v platném znění.

25 § 88b–88o TR.

a poskytování pomoci obětem trestné činnosti, rozšíření jeho práv v civilním řízení²⁶ i trestním řízení;

- **zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích** (dále jen „**zákon o přestupcích**“), obsahujícím ustanovení, jimiž lze postihovat formy počínajícího či méně závažného násilí na ženách²⁷;
- **zákonem č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů** (dále jen „**ZOTČ**“), průlomovým zákonem do práv obětí trestných činů;
- **zákonem č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství** (dále jen „**ZRP**“), jasně deklarujícím, že pro registrovaná partnerství se obdobně použijí ustanovení upravené v části 1., 3. a 4. občanského zákoníku;
- **zákonem č. 135/2006 Sb.**, kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím;
- **zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky** (dále jen „**zákon o policii**“), upravující vykazání jako faktický úkon policejního orgánu, jeho průběh, lhůty, práva a povinnosti zainteresovaných osob, roli a kompetence policie a Intervenčních center;
- **zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách** (dále jen „**zákon o sociálních službách**“), stanoví působnost, práva a povinnosti Intervenčních center při poskytování pomoci obětem násilí, personální nároky na osoby pracující s oběťmi násilí atd.;
- **zákonem č. 356/299 Sb., o sociálněprávní ochraně dětí** (dále jen „**ZSPOD**“), pokrývající ochranu dětí a rodin stížených domácím násilím.

Výčet norem jasně hovoří o obrovském posunu v legislativním podchycení problematiky násilí na ženách a je zřejmé, že i zákonodárci jsou si nebezpečnosti tohoto jevu ve společnosti a jeho důsledků vědomi. Jak ale dále ukážeme, četnost ještě nemusí znamenat dostatečnost a již nyní je zřejmé, že praxe s sebou přináší zvýšené nároky na kvalitu těchto norem a nutnost jejich změny.

26 Např. § 400 a násl. z. ř. s., § 5 odst. 1 ZSZ.

27 § 49 odst. 1 písm. a), písm. c) a písm. e) zákona o přestupcích.

II.

Legislativní nedostatky

V rámci naší práce a analýzy českého právního řádu ve vztahu k problematice násilí na ženách jsme identifikovaly osm oblastí, který právní základ je třeba změnit či které zákony je nutné vůbec do našeho právního řádu zimplementovat.

1. Minimum soukromoprávních ustanovení na ochranu proti domácímu násilí

Paní Anna je matkou sedmileté holčičky. Vždy hodně pracovala, ani s příchodem dítěte pracovní nasazení nesnížila. O dítě se starala de facto sama, aby manžel mohl budovat úspěšnou kariéru. S postupem doby ztrácela síly zvládat obě roviny, dítě i kariéru, nevydělávala tolik. Nastoupily výčitky ze strany manžela a vleké psychické násilí. Ponižování před dalšími, shazování, verbální napadání, sprosté nadávky, výčitky „že je k ničemu“, „nevydělává“, „dřív pracovala víc a přinesla víc peněz“. Psychický tlak se nedal vydržet. Matka se chtěla rozvést. Otec jí předložil „papíry k rozvodu“. Vyplývalo z nich, že pokud matka nebude požadovat svůj zákonný podíl z vypořádání společného jmění, otec jí „nechá dítě“ ve výlučné péči. Matka podepsala dohodu, v níž nenárokuje nic z otcovy společnosti generující ročně milionové zisky ani nenárokuje dům ze společného jmění. Měsíc po právní moci rozhodnutí o rozvodu manželství otec podal nový návrh na úpravu poměrů k nezletilé dceři a žádal svěřením do své výlučné péče, mimo jiné proto, že jeho výchovné prostředí zajistí nezletilou po ekonomické stránce.

Jak vyplývá z našeho průzkumu, dohody obdobného znění již podepsaly mnohé klientky jak neziskových organizací, tak advokátů. Advokáti uvádějí,

že až v 50 % jejich případů, v rámci nichž řeší úpravu k nezletilým dětem a úpravu majetku na dobu po rozvodu manželství, dochází ze strany klientů k podmiňování jedné úpravy druhou a **nejedná se o rovnoměrné rozvržení mezi obě smluvní strany.**

Jak jsme již uvedli v přehledu rozhodných norem poskytujících legislativní ochranu před násilím na ženách, je to **občanský zákoník**, který by měl ženám poskytovat ochranu před násilím v oblasti soukromého práva. Závěry uvedené níže odůvodňují potřebu výrazných změn i tohoto předpisu tak, abychom dostáli nejen závazkům z Istanbulské úmluvy²⁸, ale poskytli obětem násilí ochranu v co možná největší míře.

1.1 Konkrétní ochrana v občanském zákoníku

Pojem násilí, resp. domácí násilí, není v občanském zákoníku nijak definován či interpretován, přestože s ním je operováno v několika jeho ustanoveních²⁹. Domníváme se, že dané může být problémem při aplikaci užívání ochranného opatření, který zákon poskytuje proti takovému jednání ve svých ustanoveních § 751 až § 753 OZ. **Jedná se o zvláštní ustanovení proti domácímu násilí a dotýká se všech osob, které žijí v rodinné domácnosti**³⁰. Procesní úprava této ochrany je vyjádřena v § 400 a násl. z. ř. s.

Stane-li se další společné bydlení manželů v domě nebo bytě, v němž se nachází rodinná domácnost manželů, pro jednoho z nich nesnesitelné z důvodu tělesného nebo duševního násilí vůči manželovi nebo jinému, kdo v rodinné domácnosti manželů žije, **může soud na návrh dotčeného manžela omezit, popřípadě i vyloučit na určenou dobu právo druhého manžela v domě nebo bytě bydlet**³¹. Stejně tak lze postupovat v případě, že se jedná

o manžele rozvedené, jakož i v případě, kdy manželé nebo rozvedení manželé bydlí společně jinde než v rodinné domácnosti³².

K podání návrhu není legitimován pouze manžel, ale **každý člen společné domácnosti**, který je, jako člen rodinné domácnosti, **vystaven domácímu násilí** – např. i nezletilé dítě³³. Ohrožené osobě je poskytnuta „ochranná“ doba nejdéle **6 měsíců**, aby v ní zrealizovala příslušné kroky k řešení nastalého problému (podání návrhu na rozvod manželství, trestní oznámení, žaloba na vyklizení apod.). Z odpovědí adresátů našich dotazníků vyplynulo, že klientky považují tuto dobu za přiměřenou. Naopak původní „luxus“ v podobě ochrany až na 1 rok³⁴ byl **kontraproduktivní** a nenutil klientky skutečně problém aktivně řešit.

1.2 Další „berličky“ v občanském zákoníku

S výjimkou ustanovení o dědické nezpůsobilosti a zmínky o vyloučení nároku rozvedeného manžela na výživné, byl-li agresorem³⁵, se **již žádné další ustanovení občanského zákoníku problematice domácího či jiného násilí na ženách nevěnuje**. A není zde ani žádné další opatření tohoto zákona explicitně směřující k ochraně před ním. Zaměříme-li se však detailněji na některá vybraná ustanovení občanského zákoníku, můžeme v nich najít, při správné aplikaci v praxi, možnosti, jak důsledky násilí na ženách zmírnit, či jim předejít.

28 Čl. 31 Úmluvy.

29 § 751 až 753, § 1482, § 3021 OZ.

30 VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., profem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7, s. 107.

31 § 751 odst. 1 OZ.

32 § 751 odst. 2 OZ.

33 VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., profem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7, s. 108.

34 Podle původního § 76b o. s. ř.

35 § 762 odst. 2 OZ.

1.2.1 Rodinná domácnost a ochrana bydlení

Jestlí cekneš, vyhodím vás s malou z bytu, je můj...

Ne neobvyklá výhrůžka agresora adresovaná oběti. Drtivá většina klientek netuší, že takovýto postup agresora by byl nezákonný pro rozpor s ustanovením § 744 OZ. Je-li totiž obydlím manželů dům nebo byt, k němuž má jeden z manželů výhradní právo umožňující v domě nebo bytě bydlet, a je-li to jiné právo než závazkové, vznikne uzavřením manželství druhému manželu **právo bydlení**. Vznikne-li jednomu z manželů takové výhradní právo za trvání manželství, vznikne tím druhému z manželů právo bydlení.

Před zcizením obydlí (jakkoli nemusí být vlastníkem oběť) bez vědomí či souhlasu oběti ji chrání § 474 OZ. Má-li alespoň jeden z manželů právo nakládat domem nebo bytem, ve kterém se nachází rodinná domácnost manželů nebo rodiny, a tohoto domu nebo bytu je k bydlení manželů nebo rodiny nezbytně třeba, **musí se zdržet všeho a předejít všemu, co může bydlení znemožnit nebo ohrozit**. Manžel zejména nesmí bez souhlasu druhého manžela takový dům nebo byt zcizit nebo k domu, jeho části nebo k celému bytu zřídit právo, jehož výkon je neslučitelný s bydlením manželů nebo rodiny.

1.2.2 Společné jmění manželů

Není netypickou situací, kdy v případech domácího násilí dochází ze strany agresora k ekonomickému poškozování oběti (ekonomické násilí). Neúměrně zatěžuje domácnost dluhy, zcizuje společný majetek atd. Je nutné, aby v takovém případě ohrožený manžel vyslovil s takovým jednáním nesouhlas, aby jej „chránilo“ ustanovení § 732 OZ. Pokud totiž dluh i jen jednoho z manželů vznikl proti vůli druhého a tento vůči věřiteli vyslovil nesouhlas, není postiženo celé společné jmění manželů, ale pouze podíl dlužníka, který by mu náležel při vypořádání společného jmění. Rizikem zde však je právě nezbytná aktivita oběti, která, jak shodně tvrdí všichni zástupci dotázaných NNO, v převážné většině řešených případů chybí.

Praxe též ukazuje, že i když zákon zná „jak na to“, nejsou v praxi využívána předběžná opatření, kterými by ohrožený manžel mohl ochránit alespoň část

prostředků ze společného jmění, které se snaží partner „vyvést“ ze společného hospodaření. Zde je třeba apelovat na NNO pracující s klientkami, aby jim takovéto možnosti při konzultacích přiblížily.

1.2.3 Výživné rozvedeného manžela

Závažné ekonomické dopady domácího násilí lze zmírnit pomocí institutu **výživného rozvedeného manžela**³⁶. Vzniká rozvodem manželství za situace, kdy rozvedený manžel není schopen se sám živit a tato jeho neschopnost má původ v manželství (např. oběť trpí posttraumatem z prožívaného domácího násilí zažívaného v manželství a není pro svůj psychický stav schopna najít zaměstnání). Tento instrument je „sešňorován“ určitými podmínkami a podroben detailnímu zkoumání poměrů poškozeného manžela³⁷. Faktor domácího násilí je zohledněn při posuzování, zda se rozvedený manžel nedopustil vůči bývalému manželovi jednání blízkého trestné činnosti³⁸.

Agresoři mnohdy účelově podávají proti obětem tento typ žaloby (vedení např. pomstou, že oběť podala samostatně návrh na rozvod a je majetnější), avšak zde funguje účinná obrana proti takovému jednání v podobě § 762 odst. 2 OZ. **Právo na výživné, ač by jinak podmínky splňoval, nemá manžel, který se proti bývalému manželu dopustil jednání, které má znaky domácího násilí**. V této souvislosti vyvstává opětovně nutnost jasné zákonné definice domácího násilí, neboť znaky domácího násilí jsou vykládány a v praxi definovány různě.

Otázka žaloby o výživné na rozvedeného manžela byla též součástí našeho dotazníku. Jasně vyplynulo, že klientky, s nimiž pracují, tohoto institutu nevyužívají, mimo jiné též pro to, že soudní řízení **představuje riziko dalšího setkávání s agresorem**. Klientky též, z **důvodu efektivnosti**, hledají chybějící finanční prostředky „jinde“ (např. jiné výhodnější zaměstnání) a nespolehají na nejisté výsledky soudních řízení.

36 § 760 OZ.

37 § 760 odst. 2 OZ.

38 § 760 odst. 2 písm. d) OZ.

1.2.4 Ochrana oběti podle § 81 a násl. OZ

Jistou dávkou ochrany mohou poskytovat i ustanovení na ochranu osobnosti podle § 81 a násl. OZ. Ten, jehož osobnost byla dotčena, má mimo jiné právo domáhat se, aby bylo upuštěno od neoprávněného zásahu do jeho osobnostních práv nebo byl odstraněn následek takového zásahu³⁹. Výhodou této cesty, tj. podání relevantní žaloby, je časová neomezenost nařízených povinností (např. nekontaktovat odpůrce atd.). Často lze této cesty využít v případech, kdy je nutné se bránit proti pořízeným audio a video nahrávkám obětí a jejich nezákonnému šíření třetím osobám a vůbec nakládání s nimi.

1.2.5 Dědická nezpůsobilost

Novinkou se od 1. ledna 2014 díky novému občanskému zákoníku stala **dědická nezpůsobilost manžela**, který se vůči zůstaviteli dopustil činu naplňujícího znaky domácího násilí, jestliže v době smrti zůstavitele z tohoto důvodu probíhalo na jeho návrh řízení o rozvod manželství. **Takový manžel je vyloučen z dědění jako zákonný dědic** ve smyslu ustanovení § 1482 OZ. V takovém případě je tak zřejmé, že manželství je rozvráceno z příčin na straně druhého manžela. Proto není důvod zakládat pro tento případ manželovo zákonné dědické právo. Toto ustanovení se však vztahuje jen na nejkřiklavější případy domácího násilí, ostatní formy násilí nepostihuje. Zákonodárce to odůvodňuje tak, že spojovat zákonem se stejnými důsledky i jiné příčiny rozvratu manželství se nejeví jako rozumné⁴⁰. Nebude se tedy také jednat o případy, kdy se druhý manžel k návrhu na rozvod připojí. S tímto názorem se rozhodně **neztotožňujeme a domníváme se, že by bylo v zájmu ochrany před násilím na ženách přijmout úpravu obdobnou německému § 1933 v Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)**, v úpravě z roku 1977, která je svým dosahem daleko širší.

Žádný z dotázaných notářů a advokátů se dosud ve své praxi s obdobným případem nasetkal. Dané samozřejmě přičítáme krátké době účinnosti nového občanského zákoníku ve spojení s vázaností tohoto institutu na smrt ohrožené osoby. **Domníváme se však, že do budoucna bude možné s tímto zákonným institutem pracovat, a věříme, že praxe ukáže, že bude možné novelizovat tuto ustanovení tak, aby se naše úprava přiblížila adekvátnější německé.**

1.3 Co nám v občanském zákoníku chybí a co navrhuje

Ženám, které se rozhodnou odejít od násilníka, hrozí, že budou žít v bídě a nedosáhnou na sociální dávky (mnohdy se jedná o ženy „papírově“ dobře situované). Ženy, které jsou natolik silné, že již ze spirály domácího násilí vystoupí, vzepřou se mu a činí jednotlivé kroky k záchraně své, potažmo i svých dětí, hrozí ekonomické problémy s ohledem na absenci hmotněprávních ustanovení k jejich ekonomické ochraně, zejména reflektování průběhu domácího násilí do vypořádání společného jmění). Ke svému majetku, resp. jeho části (pokud z ní v mezidobí, kdy opustily společné obydlí, ještě něco zbylo) se dostanou až po dlouhých peripetiích v podobě „řízení o děti“, „rozvodového řízení“ a „řízení o majetek“. Jejich majetek není do doby rozvodu manželství chráněn, nemohou jím disponovat a po rozvodu manželství se jim dostane většinou minimální kompenzace nejen za prožité útrapy. Současně je pro ně de facto prakticky nemožné vytvořit dětem, které „berou s sebou“, vhodné a ekonomicky přijatelné a stabilní zázemí, což je jedním z kritérií při posuzování vhodnosti výchovného prostředí na dobu po rozvodu manželství. Mnohdy se pak stává, že děti končí z těchto důvodů ve výlučné péči agresorů. Uzavírání nevýhodných majetkových vypořádání je pak jen důsledkem výše popsání situace.

39 VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., proFem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7, s. 125.

40 ELIÁŠ, K. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Sagit, 2012, s. 606.

1.3.1 Reflexe domácího násilí při vypořádání společného jmění – nový faktor podle § 742 OZ

Nejen domácí násilí, ale násilí na ženách vůbec s sebou přináší významné důsledky pro další život ženy. Ať se již jedná o posttraumatický stresový syndrom, trvalé následky na fyzickém zdraví, zmrzačení, deprese atd. Jen mizivé procento obětí disponuje tolika prostředky a najde takovou sílu pro to, aby tuto újmu nárokovaly prostřednictvím samostatného soudního řízení a žalobou o náhradu škody. Pro tyto ženy je stěžejní nový život a perspektiva budoucnosti bez násilí, ale není nutné, aby se tak vlastně ne zcela ze své vůle těchto kompenzací vzdávaly.

Domníváme se, že závažnost prožitého si zaslouží pozornost a stát by měl vyjádřit tento svůj postoj tím, že se skutečnost, že se jeden z manželů dopouští na druhém násilí, stane důvodem pro narušení rovnosti podílů při vypořádání společného jmění. **Tento princip by se pak stal jedním z taxativně stanovených pravidel při vypořádání společného jmění podle § 742 OZ.**

Návrh na změnu ustanovení § 742:

– navrhujeme do odstavce 1 vložit písm. g) v tomto znění:

1) *Nedohodnou-li se manželé nebo bývalí manželé jinak nebo neuplatní-li se ustanovení § 741, použijí se pro vypořádání tato pravidla:*

...

g) přihlédne se k tomu, že se jeden z manželů dopustil vůči druhému násilného jednání nebo činu povahy trestného činu.

1.3.2 Reflexe násilí při posuzování vhodnosti výchovného prostředí – nový faktor podle § 907 odst. 2 OZ

Podle § 907 odst. 2 OZ „...Při rozhodování o svěření do péče soud rozhoduje tak, aby rozhodnutí odpovídalo zájmu dítěte. Soud přitom bere ohled na osobnost dítěte, zejména na jeho vlohy a schopnosti ve vztahu k vývojovým možnostem a životním poměrům rodičů, jakož i na citovou orientaci a zázemí dítěte, na výchovné schopnosti každého z rodičů, na stávající a očekávanou stálost výchovného prostředí, v němž má dítě napříště žít, na citové vazby dítěte k jeho sourozencům, prarodičům, popřípadě dalším pří-

buzným i nepřibuzným osobám. Soud vezme vždy v úvahu, který z rodičů dosud o dítě řádně pečoval a řádně dbal o jeho citovou, rozumovou a mravní výchovu, jakož i to, u kterého z rodičů má dítě lepší předpoklady zdravého a úspěšného vývoje...“

Svěření dítěte do péče agresora je nepřipustné již ze své podstaty. Taková osoba, pro kterou je násilí přirozené, nerozhodně na tom, zda směřuje proti matce, nikoli proti dítěti samotnému, nemůže zajistit zdravý fyzický, psychický a morální vývoj dítěte. Již ze samotných výzkumů psychologů vyplývá, že takové dítě se do budoucna může samo stát agresorem (jako přijetí vzorce chování, v němž násilí je standardem) či vyhledává vztahy s násilnými partnery (a dostává se do role oběti).

Na nebezpečí situace, kdy je dítě svědkem násilí, upozorňuje i **rezoluce Rady Evropy z roku 2010**. Kdykoli je matka obětí, je velká pravděpodobnost, že dítě je svědkem. Vystavení dítěte násilí vůči matce (případně dalším členům rodiny) je dnes klasifikováno jako forma **psychického týrání dítěte s možnými vážnými následky**.⁴¹ Může tedy být takovéto dítě svěřeno do péče agresora?

I bez ohledu na uvedené, je zde čl. 31 Istanbulské úmluvy, dle něhož „...*strany učiní nezbytná legislativní i jiná opatření, aby při rozhodování o svěření do péče a právu na návštěvu dítěte byly brány v úvahu násilné incidenty...“*

Návrh na změnu ustanovení § 907 odst. 2

(2) Při rozhodování o svěření do péče soud rozhoduje tak, aby rozhodnutí odpovídalo zájmu dítěte. Soud přitom bere ohled na osobnost dítěte, zejména na jeho vlohy a schopnosti ve vztahu k vývojovým možnostem a životním poměrům rodičů, jakož i na citovou orientaci a zázemí dítěte, na výchovné schopnosti každého z rodičů, na stávající a očekávanou stálost výchovného prostředí, v němž má dítě napříště žít, na citové vazby dítěte

41 ŠEVČÍK, D., a ŠPATENKOVÁ, N. *Domácí násilí – kontext, dynamika a intervence*. Portál 2011, s. 192.

k jeho sourozencům, prarodičům, popřípadě dalším příbuzným i nepříbuzným osobám. Soud vezme vždy v úvahu, který z rodičů dosud o dítě řádně pečoval a řádně dbal o jeho citovou, rozumovou a mravní výchovu, skutečnost že se některý z rodičů dopustil vůči druhému z rodičů či dítěti násilného jednání, jakož i to, u kterého z rodičů má dítě lepší předpoklady zdravého a úspěšného vývoje.

Explicitní zařazení násilných incidentů jako kritérium, k němuž je přihlíženo dle § 907 odst. 2 OZ při rozhodnutí o výchovném prostředí, je tedy nejen nezbytné ze své podstaty, ale i povinností, která pro nás vyplývá ze závazku z ratifikace Istanbulské úmluvy.

1.3.3 Dohodu o majetku obligatorně přezkoumat soudem

Oběti domácího násilí často čelí vydírání ze strany partnera agresora a „výměnou“ za svěření nezletilého dítěte do své výlučné péče, a aby se vyhnuly dlouhým psychicky i ekonomicky náročným soudním řízením o nezletilé, signují jednoznačně nevýhodné majetkové vypořádání společného jmění manželů na dobu po rozvodu manželství.

Tím se však vystavují mnohdy negativním materiálním podmínkám, které ve svém důsledku dopadají především na nezletilé děti a následně jsou materiálně lépe zajištěnými rodiči využívány jako důvod k iniciování nových soudních řízení o změnu výchovného prostředí nezletilých, kdy hlavním důvodem, kterým je takové řízení podloženo, je lepší ekonomické zázemí navrhujícího účastníka řízení. K tomuto kritériu pak soud jednoznačně přihlíží. **Řešením by v dané situaci bylo jednoznačné vymezení povinnosti soudu v takových případech schvalovat nejen dohodu rodičů o úpravě práv a povinností k nezletilému dítěti, ale též dohodu o majetkovém uspořádání rodičů na dobu po rozvodu manželství.** Změna by se odrazila především v § 757 OZ, kdy podkladem pro rozvod manželství by byla též soudem schválená dohoda o vypořádání majetku.

2. Ve věcech péče soudu o nezletilé není násilí mezi partnery téměř reflektováno

Klientka byla dlouhodobě obětí psychického domácího násilí (ponižování ze strany manžela, slovní útoky, snižování důstojnosti a znevažování role matky a manželky, aktivní verbální útoky s fatálním podtónem, tedy vyjadřování typu „lepší, abys už byla mrtvá“, výhrůžky násilným vystěhováním ze společného bydlení, pokud „nebude poslouchat“, apod.) kombinovaného s násilím fyzickým (facky, kopání, bití). Klientka zastávala veškerou faktickou péči o děti a domácnost, dostala se do faktické sociální izolace, neboť veškerý čas věnovala rodině a péči o ní, aby byl manžel spokojený. Manžel se na výchově a péči o děti nijak nepodílel, čas mimo práci trávil s kamarády, nechal se s nimi manželkou obsluhovat a při těchto příležitostech ji ponižoval. Klientka se cítila vyčerpaná, oslabená, vykazovala četné psychosomatické symptomy zahrnující poruchy spánku a příjmu potravy, důsledky fyzického násilí (otoky obličeje, přeražený nos) neřešila, neboť se „styděla“. Klientka vyhledala odbornou anonymní pomoc Intervenčního centra, jeho prostřednictvím i psychologa a začala směřovat své jednotlivé kroky k rozvodovému řízení. V rámci řízení péče soudu o nezletilé navrhovala svou výlučnou péči s širokým stykem dětí s otcem. Manžel navrhl střídavou péči s tím, že výlučná péče matky není vhodná pro její

psychickou labilitu s odkazem na péči psychologa. Soudce odročil jednání na období cca 6 měsíců za účelem dosažení dohody rodičů o střídavé péči. Manžel nadále trvá na střídavé péči. Klientka s manželem nemůže komunikovat standardně, manžel vyžaduje pouze písemný styk, děti v jeho přítomnosti nemohou s matkou komunikovat telefonicky. Sociální pracovníce na OSPOD jeho podivnému chování, kdy není s manželkou schopen a ochoten komunikovat mimo email či sms, nepřikládají žádnou váhu, s tím, že „to je mezi nimi“. Přesto, že jim bylo klientkou sděleno, jak probíhalo společné soužití, a přesně popsáno soustavné psychické i fyzické týrání klientky, bylo jí sděleno, že pro pracovníce OSPOD a jejich práci je relevantní pouze chování manžela k dětem. Výslovně odmítly reflektovat přítomnost domácího násilí s tím, že není praktikováno ve vztahu k dětem.

Další kapitolou jsou „tahanice o děti“, **skrze něž si pachatel nejen domácího násilí udržuje nad obětí kontrolu, a to především snahou o svěřeni dítěte do své péče, příp. střídavé péče.** Délky řízení jsou u nás neúměrně dlouhé a soudy i v případech, kdy je obětí domácího násilí matka, svěřují děti do střídavé péče, nezřídka i do výlučné péče agresora. Odpovědné orgány tato rozhodnutí mnohdy odůvodňují tak, že „to je mezi rodiči“, „konkrétní rodič se k dítěti chová hezky“, přičemž je tak zcela opomíjena skutečnost, že dítě přítomné domácímu násilí, byť jako nepřímá oběť, je týraným dítětem se všemi důsledky s tímto souvisejícími.

2.1 Dítě ve střídavé péči s agresorem – jak se to může stát?

V roce 2014 vydal Ústavní soud ČR velice diskutabilní rozhodnutí⁴², kterým konstatoval, že **svěřeni dítěte do střídavé péče by mělo být pravidlem, zatímco jiné řešení výjimkou.** Toto rozhodnutí bylo nejen „vodou na pomyslný mlýn“ četných radikálně se prosazujících organizací „bránících“ práva otců⁴³, ale bohužel se stalo i „kuchařkou“ pro rozhodování soudů prvního stupně, jakkoli v mezidobí **Ústavní soud prostřednictvím všech svých senátů bez výjimky ve své následné judikatuře tomuto pravidlu rozhodně odebral punc dogmatu.** Tato skutečnost však už bohužel jde mimo záběr nejen veřejnosti, ale evidentně i prvoinstančních soudů.

Jako důsledek tohoto slepého přijímání závěrů nálezu Ústavního soudu je pak postup soudu, který ač ve spise založeno několik záznamů Policie ČR o útocích na matku, po skončení prvního jednání ve věci samé při své poučovací povinnosti ve smyslu § 118a o. s. ř., naznačí, že řízení se bude ubírat k rozhodování o řešení, zda rodiče splňují podmínky střídavé péče⁴⁴. Tento způsob řešení však nejen že otec nenavrhoval, ale jde to evidentně i proti zájmům dítěte. Konsekvence tohoto jednání soudu pak je, že otec neprodleně změnil své stanovisko, navrhne střídavou péči, čímž dojde **nejen k prodloužení samotného řízení**, které má být řešeno v zájmu dětí extrémně rychle, ale **i nákladů samotného řízení** pro nutnost vyžádání znaleckých posudků obou rodičů i dítěte. Jakkoli před tímto rozhodnutím měl soud dostatečný důkazní základ o výlučné péči matky již založen ve spise, veden nesprávným výkladem nálezu Ústavního soudu ČR způsobí porušení nejen zájmů dítěte jako takového, ale i zásad civilního řízení (zásada rychlosti a hospodárnosti řízení).

42 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2482/13, ze dne 26. 5. 2014.

43 Viz např. provozovatel stránek www.stridavka.cz.

44 Reálný příklad z praxe organizace proFem.

V usnesení sp. zn. II. ÚS 2224/14, ze dne 9. 12. 2014 Ústavní soud poukázal (obdobně srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 107/15, ze dne 5. 5. 2015) na **nepochopení závěrů jeho judikatury vyplývající z nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13, ze dne 26. 5. 2014, a na snahy je nepřipustně paušalizovat a zobecňovat na úkor jedinečnosti každého individuálního případu a v nich zkoumaného zájmu a potřeb nezletilého dítěte, o jehož péči je rozhodováno.** Ústavní soud k tomu poznamenal, že v případech soudních rozhodnutí v tak individualizovaných věcech, jakými jsou spory o úpravu výchovných poměrů nezletilých dětí, lze stěží hovořit o precedenční závaznosti jejich závěrů, tím méně je možné vymezit obecná kritéria, jejichž naplnění pak vždy, bez ohledu na konkrétní okolnosti projednávaného případu, nutně musí vést k uložení vybraného výchovného opatření. **Za taková nelze považovat ani výše předestřená ústavněprávní kritéria a požadavky pro svěřování dětí do péče, neboť ta představují toliko referenční kritéria, jež musí obecný soud, rozhodující o svěřování nezletilého dítěte do péče, vždy vzít do úvahy a jejich naplnění zkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti daného individuálního případu.**⁴⁵

I bez ohledu na shora uvedená „interpretační“ rozhodnutí Ústavního soudu ČR pak v případě, že mezi partnery probíhá domácí či jiné násilí, nelze uvažovat o svěřování dítěte do výlučné nebo střídaté péče agresora. Na tyto jasné závěry několika stěžejních rozhodnutí Ústavního soudu ČR z předchozích let⁴⁶ jako by odborná soudní veřejnost ve „střídavkovém rauši“ zcela pozapomněla. Tento smutný fakt vyplývá nejen z bezprostřední praxe organizace proFem, ale i z odpovědí získaných ze strany advokátů, neziskových organizací, pracovníků osudů a OSPOD v rámci našeho průzkumu. Z nich dále ve vztahu k diskutované problematice vyplynulo, že:

- soudy často reflektují domácí násilí při rozhodování o úpravě práv a povinností k nezletilým dětem **spíše pocitově než v rovině právní** (neznalost rozhodných nálezů Ústavního soudu)⁴⁷;
- soudům ani OSPOD **nejsou známy rezoluce Rady Evropy z roku 2010 a shodné závěry učiněné Světovou zdravotnickou organizací**, tedy že vystavení dítěte násilí vůči matce (případně dalším členům rodiny), ať již přímo či nepřímo, je dnes klasifikováno jako forma psychického týrání dítěte s možnými vážnými následky;
- s ohledem na skutečnost, že z praxe vyplynuly mnohé případy **nepravých obětí domácího násilí**, které uváděly násilí jako účelově vykonstruovaná tvrzení, ne zřídka na základě doporučení advokáta, soudci mají tendenci **bagatelizovat** tento problém a provází jej notná skepse;
- pokud není v návrhu o úpravu poměrů k nezletilým výslovně uvedeno, z jakých důvodů dochází k odluce partnerů, **soudy nezkoumají ze své vlastní iniciativy příčiny odluky**. Matky, oběti domácího násilí, však nemají tendence tuto skutečnost v soudních podáních nejen uvádět, ale samostatně o ní podávat důkazy. Soudy však uvedené kladou matkám za vinu, s odkazem „*jak se o tom mohou dozvědět, když to matka neuvede*“. V daném případě však zcela **zapomínají na zásadu ex officio**, kterou je ovládáno řízení péče soudu o nezletilé, a tedy, že soudy si ze své úřední povinnosti obstarávají relevantní důkazy. Probíhající domácí násilí může být zřejmé ze zpráv OSPOD či záznamů Policie ČR. Je však nesporné, že v tomto případě by pracovníci OSPOD měli být těmi, kteří na probíhající násilí upozorní ve zprávě, což mnohdy neodpovídá realitě.
- soudy při svém rozhodování **striktně oddělují vztah dítě – rodič a rodiče navzájem**, pro rozhodování o úpravě poměrů je pro ně stěžejním pouze chování a vztah otce k dětem, nikoli mezi rodiči navzájem, tento postoj však bohužel nekriticky přejímají při své práci i pracovníci OSPOD;

45 Viz <http://www.epravo.cz/top/clanky/stridava-pece-zaradil-ustavni-soud-zpatecku-99058.html>.

46 I. ÚS 1554/14, I. ÚS 2000/15, II. ÚS 571/05, II. ÚS 2091/14, III. ÚS 1495/13.

47 I. ÚS 1554/14, I. ÚS 2000/15, II. ÚS 571/05, II. ÚS 2091/14, III. ÚS 1495/13.

- **Domluvte se!** I v případech, kdy je evidentně nemožné dosáhnout mezi rodiči dohody, trvají pracovníci OSPOD a soudy na uzavírání dohod mezi rodiči. Mnohdy tak dochází k úpravě styku „dohodou“, na kterou matka přistoupí, neboť již psychicky další soudní řízení nezvládá, snaží se chránit dítě před vleklým neuspořádáním poměrů⁴⁸, jeho vystavením dalším výslechům a psychologickým vyšetřením. Současně ji dlouhodobé neuspořádání poměrů též neúměrně finančně zatěžuje, když není zřejmě upravena povinnost otce hradit výživné. O možnosti předběžného opatření týkající se nejen úpravy poměrů, ale i výživného neví většina klientek NNO.

Změny v legislativě nastíněné v článcích 2.2 a 2.3 této kapitoly by mohly vést k odstranění nedostatků, tak jak vyplynuly z našich zjištění. Samozřejmě ve spojitosti s intenzivním školením pracovníků OSPOD a soudů v problematice domácího násilí, práce a chování oběti takového násilí. Nestrannost a nezávislost soudů i pracovníků OSPOD by tímto rozhodně nebyla narušena, jak tito mnozí dotázaní argumentují.

2.2 Výhody spojených řízení

Propojením řízení o rozvod manželství s řízením o výchovném prostředí a výživě by soud získal transparentnější informace pro své rozhodování, především co se týče kritérií rozhodných pro posuzování o úpravě poměrů k nezletilému dle § 907 odst. 2 OZ. Taktéž by bylo snáze rozklíčovatelné, zda střídavá péče, kterou agresori často navrhují, aby si zachovali nadvládu nad rodinou, jakkoli již neexistující a nefunkční, je v zájmu nezletilých dětí, tyto ji **skutečně chtějí** a **kommunikace mezi rodiči** je natolik na dobré a pozitivní vlně, aby byla skutečně realizovatelná a nevyčerpávala psychicky zúčastněné. Co očekáváme od spojených řízení?

- **správné posouzení kvality a reálný obsah shora uvedených kritérií.** V důsledku realizovaného domácího násilí dostávají tato kritéria mnohdy nereálný obsah, např. nezletilý v touze vyhovět rodiči-agresorovi předkládá naučený scénář, matka zkresluje skutečnost a zatajuje pod vlivem posttraumatického stresového syndromu apod.
- **možnost získat komplexní přehled o situaci v rodině,** např. je-li poukazováno na nevhodnost výchovného prostředí matky pro psychické indispozice, transparentně nahlédnout na skutečnost, jakého jsou charakteru co do původu (důsledek domácího násilí) a časového ohraničení (akutního, avšak přechodného charakteru, jako jednoznačný důsledek domácího násilí nebo chronického charakteru související se skutečnou indispozicí matky).
- **snazší odhalení, zda důvody nesouhlasu jednoho z rodičů se střídavou péčí** (konkrétně osoby ohrožené domácím násilím) **jsou relevantní,** tedy jsou způsobilé negativním způsobem zasáhnout do zájmu dítěte, kterým je právo na péči obou rodičů. Soud tak bude moci snáze sledovat principy vyjádřené mnoha rozhodnutími Ústavního soudu České republiky.
- **snazší posouzení komunikačních schopností rodičů ohledně výchovy dítěte.** V rámci jednoho řízení zahrnujícího dvě vzájemně propojené roviny (rozvod i péče o dítě), může soud transparentněji nahlédnout na komunikační schopnosti rodičů a tam, kde zřejmě probíhalo domácí násilí, transparentně rozklíčovat typické chování agresorů spočívající v preferenci písemného styku a komunikace s obětí, aby pak byla veřejně prezentována vstřícnost a snaha o bezproblémovou komunikaci, přičemž těžiště manipulace obětí nadále zůstává v netransparentní a nezachytitelné verbální komunikaci, či nepřímé komunikaci ve vztahu k oběti např. prostřednictvím dětí.
- **zájem na psychické stabilitě „slabšího“ účastníka řízení** (tj. ohrožovaného rodiče v případě domácího násilí). Je prokazatelné, že pro osobu vystavenou dlouhodobému působení domácího násilí představuje dvojí soudní řízení extrémní psychickou zátěž v podobě

⁴⁸ Odročení za účelem dohody rodičů je jedním z nejčastějších důvodů tohoto procesního postupu.

opětovného setkávání s agresorem v nestandardním prostředí, a i strach a nejistota vyvolaná samotnou autoritou soudu mají výrazný vliv a představují výrazný zásah do psychické stability člověka. Spojení příslušných řízení pak znamená i předcházení této extrémní zátěži a přispívá k rychlejší adaptaci této ohrožované osoby do standardního života.

2.3 Když ne spojené řízení, tak jak?

Možnost spojených řízení negují především soudci, s ohledem na rozvrh práce, specializaci senátů atd. Z našich poznatků též plyne, že legislativní cesta k takovýmto změnám by byla dlouhá, a není vyloučeno, že časově by se možná kryla s obligatorním legislativním počinem, a to **harmonizace naší právní úpravy s ustanoveními Istanbulské úmluvy**⁴⁹.

Dle článku 78 Úmluvy si může kterýkoli stát při podpisu či ratifikaci vyhradit právo neuplatnit určitá ustanovení Úmluvy⁵⁰. Nejen z analýzy kompatibility našeho právního řádu s Istanbulskou úmluvou, ale i při podpisu nevyplývalo, že by si Česko vyhradilo neuplatnit článek 31 Úmluvy týkající se svěřeni nezletilého dítěte do péče. Citovaný článek nabádá k přijetí takových ustanovení a legislativních opatření, aby při rozhodování o svěřeni do péče a právu na návštěvu dítěte byly brány v úvahu **násilné incidenty**. Strany pak mají učinit též taková **opatření legislativní a jiné povahy**, aby uplatnění veškerých práv spojených s návštěvou dítěte neohrožovalo práva a bezpečnost oběti či dětí.

Závazek Česka vyplývající z Istanbulské úmluvy se tak musí odrazit minimálně ve změně dikce ustanovení § 907 odst. 2 OZ. **Do kritérií rozhodných pro posuzování vhodného výchovného prostředí dítěte proto musí být bezpodmínečně zařazen i faktor v podobě existence násilných incidentů rodiče, bez ohledu na to, zda směřují výhradně vůči matce, či též dítěti.**

2.4 Další návrhy na ochranu ohrožené osoby a jejího dítěte

Klientka byla partnerem několikrát fyzicky napadena. Při posledním útoku držela v náručí nezletilého syna a partner ji honil s nožem v ruce po bytě. Rozmáchl se a směřoval proti ní ránu nožem, přičemž o cca 10 cm minul syna a trefil se do její paže. Škrábnutí nožem bylo hluboké cca 3 cm, délka cca 15 cm. Klientka se s dítětem zavřela v dětském pokoji, odkud zavolala mobilním telefonem policii. Došlo k vykázání. Za ohroženou osobu byla označena klientka, nezletilý syn nikoli. S ohledem na skutečnost, že důsledky vykázání se vztahovaly pouze na klientku, byla povinna i po dobu účinnosti vykázání na základě zákona o policii syna poskytnout otcí ke styku, neboť ten si stěžoval na OSPOD.

Vykázání jako druh policejního opatření je nepochybně nejvýznamnějším ochranným institutem ve sféře nejen domácího násilí. Problematickým však stále zůstává nejen jeho užití v případě psychického násilí⁵¹, ale i **správné označení všech osob, které mohou figurovat v úředním záznamu jako osoby ohrožené**.

V případě, kdy je násilí přítomno nezletilé dítě, mělo by být jednoznačně zahrnuto pod ohrožené osoby, tak jak se tomu nesprávně nestalo v nastíněném případě z praxe.

Jak je tomu však v případě, že násilí nesměřuje přímo proti nezletilému, ale jen proti matce a nezletilé dítě je přítomno násilnému jednání přímo (z určité vzdálenosti), nebo nepřímo (např. za dveřmi pokoje).

Z provedeného dotazování vyplynulo, že adresáti napříč profesemi souhlasí s legislativním zakotvením povinnosti zahrnout do okruhu ohrožených osob i nezletilé dítě, bez ohledu na přímou či nepřímou přítomnost při ataku na rodiče. Závažnost takového jednání samo o sobě **odůvodňuje dle vyslo-**

49 Viz kapitola 6 této publikace.

50 Např. čl. 30 odst. 2, 44 odst. 1 písm. e), 3 a 4 Úmluvy atd.

51 Dle dotázaných zástupců policie a státních zástupců neevidují žádné.

vených názorů zásah do práva rodiče na styk s dítětem limitovaný po dobu 10 dnů. Rozhodně tímto postupem nedochází k neoprávněné ingerenci státu do výlučných práv rodiče, když je nasnadě, zda práva rodiče, který svou agresi směřuje vůči druhému, nemají být a *a priori* vyloučena, resp. omezena.

3. Ve vztahu k nezaopatřeným dětem neplníme závazky vyplývající z mezinárodních smluv

Paní Lenka byla rozvedená a měla 14letého syna, když otěhotněla s novým partnerem. Vdala se, avšak konflikty, které partnerství provázely od počátku, pokračovaly i v manželství a po narození dceři. Manžel kontroloval veškeré výdaje rodiny a Lenka mu musela předkládat účtenky z nákupů. Když potřebovala peníze na intimní hygienické potřeby, musela o peníze dlouhou dobu prosit. Manžel Lenku často bil a kopal, nadával jí a ponižoval ji. Jejich dcera byla nemocná a nebylo možno ji dát do mateřské školky. Z důvodu celodenní péče o dceru Lenka nemohla pracovat. To byl důvod, který Lenku v manželství stále držel, i když už mnohokrát uvažovala o rozchodu. Měla obavu, jak by po rozchodu vše finančně zvládla. Ve chvíli, kdy manžel napadl dceru, Lenka si uvědomila, že situaci musí řešit. Vydala se na oddělení sociálněprávní ochrany dětí. Po zvážení všech možností řešení se rozhodla pro odchod od partnera a nastoupila do azylového domu. Zároveň podala žádost o rozvod. Její finanční situace byla velmi složitá. Měsíčně platila 3 000 Kč za azylový dům, z podpory v nezaměstnanosti jí pak zůstalo necelých 1 000 Kč na měsíc. Částky na úhradu základních životních potřeb stěží pokryla, a to jen díky pomoci přátel a zletilého syna. V rámci rozvodového řízení soud stanovil výživné na dítě. Bývalý manžel

však výživné hradil jen několik prvních měsíců, pak přestal posílat jakékoliv částky. Lenka tak dál zůstala odkázaná na finanční výpomoc od svých blízkých. Ta však nedostačovala na úhradu větších částek, jako jsou např. poplatky za mateřskou školkou pro dceru, nebo na úhradu nových brýlí.

Jak je vidět na případu paní Lenky, pociťují dozvuky násilí mnohé ženy, které s tímto jevem přišly do kontaktu též skrze neplacení výživného na nezletilé děti, čímž agresori svou oběť dostávají do finanční tísně a tímto způsobem ji stále manipulují a zasahují jí do života. Je alarmující nejen množství případů, které jsou zaznamenány, znepokojivá je též délka soudních řízení o uložení povinnosti hradit výživné a jeho výkon rozhodnutí. Míra rozvodovosti v České republice dosahuje v současné době 49,6 %, což s sebou přináší i vysoký počet neúplných rodin. Vzhledem k často nestabilní ekonomické situaci neúplných rodin jsou částky stanovené na výživu dětí významnou příjmovou položkou těchto rodin. Dle statistik však až **38 % povinných osob výživné na děti neplatí**. Není divu, že téměř třetina neúplných rodin je tak ohrožena chudobou.

3.1 Zálohované výživné – co to je a jak funguje?

Zálohované výživné nebo náhradní výživné je státní forma podpory rodičů s dětmi v případě, kdy druhý rodič neplatí řádně stanovené výživné. I současná vláda ČR se ve svém programovém prohlášení zavázala k přijetí tohoto typu podpory v případě neplacení výživného ze strany povinného rodiče.

Zálohované výživné znamená, že stát poskytne za zákonem stanovených podmínek zálohu na výživné dítěti, jemuž jeho rodič stanovené výživné neplatí. Následně pak stát přebírá pohledávku na výživném a dlužné výživné **vymáhá po povinném rodiči**.

Při náhradním výživném stát rovněž za předem stanovených podmínek poskytne výživné dětem, avšak vyplacené částky **po povinném rodiči již dále nevymáhá**.

3.2 Zálohované výživné v zahraničí

Garance zálohování plateb výživného nezaopatřeným dětem, v případě rodiče neplatíče, je zákonem zajištěna v 16 státech EU. **Velká Británie** dokonce disponuje dvěma zvláštními institucemi (*Child Support Agency a Child Maintenance Service*⁵²), pomáhajícími s vymáháním a stanovením výživného.

Podkladem pro určení nároku na zálohované výživné je **platné rozhodnutí soudu**. Ne ve všech zemích je však podmínkou, aby zde byla již zahájená exekuce nebo určitá doba, po kterou nelze výživné vymoci (např. v **Rakousku, Německu a Švýcarsku**). Ve většině zemí je však stanoven horní limit, do něhož se zálohované výživné vyplácí.

Přibližme si konkrétní právní úpravu v Německu a Francii jako inspiraci:

a) Německo a jeho právní řád

- je stanovena částka minimálního výživného, od níž se výše zálohovaného výživného odvíjí dle procentní částky v závislosti na věku dítěte;
- zálohované výživné je vypláceno po dobu 72 měsíců, výplata končí, pokud dítě dosáhne věku 12 let (i tehdy není-li 72 měsíců dočerpáno);
- nároky oprávněné osoby na výživné se postupují „Úřadu pro mládež“;
- Úřad pro mládež poskytuje namísto zálohovaného výživného náhradní výživné tam, kde je zjevné, že povinný nebude schopen výživné trvale poskytovat.

b) Francie a její právní řád

- částku minimálního výživného nemají, pokud se prokáže, že povinný rodič nemá žádný příjem, může být vyživovací povinnosti zcela zbaven;
- o úhradu dlužných částek se zde stará „Státní pokladna“.
- v případě nehrzení výživného ze strany povinného po dobu delší než 2 měsíce, nastupuje nárok na zálohu na výživné vyplácený „Pojišťovnou pro rodinné příspěvky“;

52 Viz <https://www.gov.uk/child-maintenance/overview>.

- zálohované výživné je určeno pro děti do 20 let a je stanoveno paušální částkou 95,52 EUR, vyplácí se čtvrtletně;
- vyplacením se oprávněný vzdává nároku na vymáhání výživného a tento nárok přechází na Pojišťovnu pro rodinné přídavky, která je pak dále vymáhá.

Řada států stanoví pro nárok na zálohované výživné i **další podmínky**, např.:

- rodič žádající o zálohované výživné musí žít sám (Německo, Dánsko, Francie), bez nového partnera;
- rodič žádající o zálohované výživné nesmí sdílet domácnost s osobou povinného (Švédsko, Rakousko);
- dítě, pro něž se žádá zálohované výživné, musí plnit řádně školní docházku (Slovensko).

Co se týče zkoumání **finančních poměrů oprávněného** jako důležité veličiny pro přiznání nároku na zálohované výživné, pak je uplatňuje většina zemí (např. Belgie, Polsko, Maďarsko, Slovensko). Výše zmíněná Francie a Německo tak spolu s Dánskem a Švédskem nečiní.

Vymáhání zálohovaného výživného a jeho úspěšnost se samozřejmě odvíjí od právní úpravy toho kterého státu, je však nesporné, že většina států poskytnuté částky vymáhá po povinné osobě. **Úspěšnost činí např. 76 % v Dánsku, 20 % ve Francii a 27 % v Belgii.**

Co do systému vymáhání lze uvést, že v **Maďarsku** je např. neuhrazená částka vymáhána po povinné osobě jako daň v rámci daňových zákonů. Německo své vyplacené částky získává přímou žalobou proti povinnému (žaluje konkrétní spolková země) a výkonem rozhodnutí. V **Rakousku** je k vymáhání určen prezident vrchního zemského soudu. Stát přebírá závazek na úhradu dlužného výživného nejen proti dlužníkovi, ale i poddlužníkovi. Závazek přechází i do pozůstalosti v případě smrti dlužníka.

Je nepochybné, že různé země disponují různými socioekonomickými předpoklady, různým sociokulturním zázemím a různými strukturami právních řádů. Skutečnost, že institut zálohovaného výživného je plně funkční

přínejmenším v 11 státech Evropy, však jednoznačně dokazuje, že i přes tyto rozdíly lze v zájmu dětí zavést komplexní právně-ekonomickou ochranu jejich základních práv.

3.3 Zálohované výživné u nás

3.3.1 Historie

Institut zálohovaného výživného není pro ČR rozhodně novinkou. V určité modifikované formě měl svůj základ v **zákoně č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem**, který však byl účinný pouze 4 roky. Zálohy na výživné byly prostřednictvím „komisí okresní péče mládeže“ vypláceny:

- dětem do 18 let věku (výjimečně 24 let věku);
- občanům ČSR;
- dětem rodičů, od kterých vymáhání nároku na výživné bylo obtížné (tj. exekuce v dohledné době nevedla k cíli);
- jejich nárok byl stanoven vymahatelným soudním rozhodnutím.

Závazek přecházel vyplacením zálohy na stát, který k němu dlužníkovi „připočetl“ ještě 10 % z této dávky, jako zvláštní příspěvek komisi.

Zákonem č. 69/1952 Sb., o sociálněprávní ochraně mládeže, byl výše uvedený systém zrušen. Částečně jej nahradil „státní dětský příspěvek“⁵³. Byl poskytován na úhradu osobních potřeb dětí a vyplácen dětem do 16. roku věku, o něž „...nebylo postaráno jinak...“. Příspěvek nebyl závislý na přiznaném výživném, ale v případech, kde bylo vydáno rozhodnutí proti osobě, jež měla vůči dítěti vyživovací povinnost, přešel nárok na nezaplacené výživné na stát. Sankční položka ve výši 10 % k částce byla zachována.

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, tuto úpravu prakticky převzal. Pomocí **Zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu**, a **zákona č. 482/1991 Sb.,**

53 § 12 zákona o sociálněprávní ochraně mládeže.

o sociální potřebnosti, bylo zálohované výživné začleněno do systému dávek sociální potřebnosti vázaných na životní minimum.

Z výše uvedeného je nepochybné, že institut zálohovaného výživného měl již od druhé světové války své jisté místo v českém právním řádu, jen ze své původní podoby jako by „oslábl“. Konec zálohování výživného přišel s přijetím **zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi**.

Nové milénium přineslo několik významnějších legislativních návrhů dané problematiky (z let 2001, 2005, 2007 a 2009). Co do obsahu se „čisté“ koncepci zálohovaného výživného návrh z roku **2001** blížil, neobsahoval však důležité limity co do maximálně poskytnuté částky, nebral zřetel na příjmy pečujícího rodiče, v predikci návratnosti byla uvedena návratnost rovnající se 100 %, což ve svém důsledku mělo vliv na nesprávné zhodnocení dopadu takovéto normy na státní rozpočet. Nejúspěšnější z návrhů byl návrh poslankyň Anny Čurdové z r. **2005**. Ten poslanecká sněmovna schválila, avšak zastavilo ho veto prezidenta republiky a následné sněmovní volby. Tento návrh již co do obsahu počítal s důležitými limity pro poskytnutí náhradního výživného a více se blížil jakési sociální dávce. Rok **2009** a návrh projednávaný v tomto roce Poslaneckou sněmovnou ČR se ubíral více „slovenskou cestou“. Byly zde zakotveny sice přísné podmínky pro příjemce, výše náhradního výživného byla stanovena konkrétní pevnou částkou a soudům byla určena tabulka pro standardizaci určování výše výživného, stát ale zcela vzdal vymáhání výživného po povinném. Patrně vycházejí z poznatků Slovenska, kdy výsledky této země ukazovaly, že náklady na vymáhání výživného převýšily vymožené částky. Ještě v témže roce vláda vyslovila s tímto návrhem nesouhlas.

V roce **2015** připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dále jen „MPSV“) nový věcný záměr zákona o zálohovaném výživném. Při jeho přípravě spolupracovalo intenzivně nejen se zástupci Ministerstva spravedlnosti ČR představiteli stálých zastoupení při EU, NNO zastřešujících problematiku neúplných rodin, zástupci opatrovnických soudů i Exekutorské komory ČR. Věcný záměr zákona byl vládě ČR předložen v **červnu 2015**.

Ačkoli zde existuje koaliční snaha na potřebě řešit situaci, nebyla naprosto nalezena shoda ohledně způsobu řešení. V **červenci 2015** proto bylo ze strany premiéra rozhodnuto o ustanovení expertní skupiny ze zástupců MPSV, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí a Ministerstva vnitra ČR. Úkolem této skupiny bylo předložit vládě návrh opatření, s nimiž lze v problematice zálohovaného výživného dále pracovat, aby se vláda přiklonila ke konkrétnímu řešení. V mezidobí též došlo z iniciativy poslanců KSČM⁵⁴ k předložení jejich vlastního návrhu zákona o náhradním výživném tisk č. 390 a dále č. 780.

3.3.2 Analýza problematiky a řešení

3.3.2.1 Nutnost přijetí relevantního opatření

Potřeba vypracování legislativního podkladu pro institut zálohovaného výživného vyplývá nejen z vládního programového prohlášení⁵⁵, jímž se deklaruje podpora rodičů v případech, kdy druhý rodič neplatí řádně stanovené výživné, ale z četných závazků ČR na mezinárodní úrovni. Zejména **článku 27 odst. 4 Úmluvy o právech dítěte**, jež je součástí ústavního pořádku ČR, dle něhož „...smluvní strany činí všechna opatření nezbytná k zabezpečení obnovy péče o dítě ze strany rodičů nebo jiných osob, které nesou za dítě finanční odpovědnost...“. Výbor OSN v souvislosti s tímto ustanovením apeluje na státy, aby v případě, kdy není možno vymoci výživné po povinném rodiči, zajistily jiný způsob, jakým lze zajistit hrazení výživného dítěti státem, zatímco tento bude výživné vymáhat po povinném⁵⁶.

Jednoznačně lze závazek ČR k zajištění řešení problému zálohovaného výživného též dovodit z **článku 10 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, článku 17 Evropské sociální charty i Doporučení Rady Evropy č. R (82)**.

54 Semelová, Aulická Jírovcová, Nohavová, Marková, Opálka, Kováčik, Ondráček, Luzar.

55 Vydaného v souvislosti s uzavřenou koaliční smlouvou.

56 Bod 197 doporučení CRC/15/Add.197.

Z výše uvedeného vyplývá, že neřešením problematiky, resp. nepřijetím relevantního opatření, dojde k porušení mezinárodních závazků ČR, ale i k popření zásad a principů již deklarovaných vládou.

3.2.2.2 Údaje jako důkaz potřeby zálohovaného výživného

V průběhu roku 2013 soudy rozvedly 27 895 manželství. Ze dvou třetin jsou tyto případy iniciovány ženami. Rozvody se v roce 2013 dotkly 24 335 nezletilých dětí, kdy v roce 2012 to bylo o 1362 méně⁵⁷.

V roce 2011 bylo v ČR celkem 4 375 122 hospodařících domácností. Z toho 13,5 % tvořily domácnosti neúplných rodin. 52 % z těchto tvořily domácnosti se závislými dětmi, přičemž v 83 % se jednalo o matky s dítětem/děťmi⁵⁸.

V roce 2013 bylo z trestného činu zanedbání povinné výživy podle § 196 TZ odsouzeno celkem 10 974 osob⁵⁹.

Průměrná délka soudního řízení o určení výživného na nezletilé dítě se liší v závislosti na jednotlivých regionech a též na skutečnosti, zda se jedná o první řízení o výživné mezi rodiči, či řízení o zvýšení, pro ilustraci uvádíme⁶⁰:

	Pha	StČ	JČ	ZČ	SČ	VČ	JM	SM	Prům. ČR
1. řízení (oprávněná je matka)	162	108	95	136	245	126	186	152	161
další řízení (oprávněná je matka)	234	155	113	180	319	161	289	227	218

3.2.2.3 Současná právní úprava a její problémy

Současná právní úprava ČR nezná nic podobného institutu zálohovaného výživného. Není tak poskytnuta žádná komplexní ochrana ženám, které se ocitnou v obdobné situaci jako paní Lenka z případu zmíněného v záhlaví této kapitoly.

57 Zdroj: ČSÚ.

58 Zdroj: ČSÚ.

59 Zdroj Ministerstvo spravedlnosti ČR.

60 Zdroj Ministerstvo spravedlnosti ČR.

• Sociální zabezpečení – je zde řešení?

V rámci systému sociálního zabezpečení ČR zde jistě existují instrumenty, které lze užit v případě potřeby. Jako argument proti přijetí zákona o zálohovaném výživném však neobstojí, neboť cílí pouze na omezený počet případů a nejsou vlastně řešením pro většinu ohrožených matek.

Rodičovský příspěvek⁶¹, přídavek na dítě⁶² a příspěvek na bydlení⁶³ nemohou suplovat dávku výživného již ze své podstaty, ale i výše.

Dávka pomoci v hmotné nouzi⁶⁴ je limitována výší příjmu a vylučuje z ochrany matky, jejichž příjem přesahuje 2,4 nebo 2,7 životního minima.

Podpurná dávka v případě, že dítě trpí některou z forem zdravotního postižení v podobě příspěvku na péči⁶⁵, zužuje okruh možných příjemců svým specifickým cílem.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že nejčastější případy žen, které svými finančními poměry nespádají do okruhu potřebných v nouzi, ale dlouhodobým neplacením výživného jsou *de facto* nouzi vystaveny, nejsou pod ochranou našeho systému sociálního zabezpečení.

• Výživné

Výživné, jako nezbytná součást rodičovské odpovědnosti vůči dítěti, má svůj hmotněprávní základ v občanském zákoníku⁶⁶.

Vznik vyživovací povinnosti je u matky vázán na okamžik narození dítěte a u otce na uplatnění některé z domněnek otcovství dle § 776 a násl. OZ. Doba plnění vyživovací povinnosti ze strany rodičů není v našem právním řádu limitována, je vázána pouze na „schopnost oprávněného se sám živit“. Případně zaniká na základě sňatku, smrti, rozhodnutím o osvojení atd.

61 § 30 a násl. zákona č. 402/2001 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.

62 § 17 a násl. zákona č. 402/2001 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.

63 § 24 a násl. zákona č. 402/2001 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.

64 Podle zákona č. 111/2006 Sb., Sb. o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění.

65 Podle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, v platném znění.

66 Pododdíl 4, § 910 a násl. OZ.

- **Umíme stanovit rozsah výživovací povinnosti a rozhodnout o ní adekvátně?**

Ani rozsah výživovací povinnosti, tj. výše, v jaké má rodič na výživu přispívat, nemá své jasné hranice. Rozhodnými faktory a určitými mezníky pro rozhodování soudů tak jsou:

- odůvodněné potřeby oprávněného;
- majetkové poměry oprávněného;
- schopnost a majetkové poměry povinného;
- „mravnost“ výše výživného.

V roce 2008 připravilo Ministerstvo spravedlnosti na základě usnesení vlády č. 1451 ze dne 19. listopadu materiál „**Doporučená výchozí rozmezí pro stanovení výše výživného za účelem sjednocení rozhodovací praxe soudů v otázkách výživného na nezaopatřené dítě**“.

Tento materiál rozhodně neměl ambici být zákonnou úpravou, ale lze konstatovat, nejen z výsledků našeho průzkumu, že díky němu došlo ke sjednocení rozhodovací praxe soudů na okresní a krajské úrovni. Procentuální rozmezí k výši příjmu rodiče se tak může s ohledem na věk dítěte pohybovat mezi 11–26 %⁶⁷.

- **Vymáhání výživného**

Vymáhání dlužného výživného probíhá buď v gesci soudních vykonavatelů, nebo exekutorů, tedy cestou soudního výkonu rozhodnutí, příp. exekuce⁶⁸. Nejefektivnějším způsobem výkonu rozhodnutí se jeví **srážky ze mzdy** povinného⁶⁹, **prodej movitých a nemovitých věcí**⁷⁰ a počínaje rokem 2013 exekuce **pozastavením řidičského oprávnění**⁷¹.

67 0–5 let věku dítěte 11–15 %, 6–9 let věku dítěte 13–17 %, 10–14 let věku dítěte 15–19 %, 15–17 let věku 16–22 %, 18 a více 19–25 %.

68 Podle § 251 a násl. o. s. ř. nebo dle zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád v platném znění (dále jen „exekuční řád“) ve spojení s o. s. ř.

69 § 276 a násl. o. s. ř.

70 § 321 a násl. o. s. ř.

71 § 71a exekučního řádu.

Prostřednictvím Úřadu pro mezinárodní ochranu dětí se lze domoci dlužného výživného i v případech, kdy povinný žije v zahraničí. Orgány sociálně-právní ochrany dětí na místní úrovni mají v otázce vymáhání výživného pouze status spolupracujícího orgánu, ze své úřední působnosti ani povinnosti nemohou za dítě podat relevantní návrh.

Ve statistikách zmíněný trestný čin podle § 196 TZ – zanedbání povinné výživy sice posouvá neplacení výživného do trestněprávní roviny, z výzkumů však vyplývá, že tímto postihem se neuhrazeného výživného domáhá skutečně malé procento oprávněných. I dle vyjádření adresátů našeho dotazníku, zejména z řad NNO, sahají po tomto řešení klientky jen ve velmi zanedbatelném počtu. Důvodem je nejen skutečnost, že samotné trestní stíhání a případné odsouzení nemusí mít za následek uhrazení dlužného výživného, ale mnohdy se jedná o pachatele, kteří pak pro svou předchozí trestnou činnost (za předchozí trestnou činnost je jim uložen podmíněný trest) musí v důsledku nového odsouzení nastoupit výkon trestu, a v takovém případě je návratnost neuhrazeného výživného prakticky nulová, s ohledem na nemožnost výdělku. Na situaci nic nezměnil ani relativně „nový“ trest za takovéto protiprávní jednání spočívající ve **zdržení se řízení motorových vozidel**⁷².

- **Problémy**

Za problematické faktory při vymáhání dlužného výživného, jejichž existence jen podporuje přijetí úpravy zálohovaného výživného, lze považovat následující:

- **výše výživného je stanovena jen na základě doporučení, nikoli zákonné normy.** Ačkoli se soudy snaží přizpůsobovat svou praxi doporučení, nejedná se o bezvýhradnou praxi soudů, současně rozpětí uvedené v doporučení je příliš velké, a vznikají tak velké diskrepance v jednotlivých případech.
- **zjišťování majetkových poměrů povinného je ztěžováno** nejen přístupem stran samotných (uvádění nepravdivých údajů), ale též

72 Zavedený zákonem č. 390/2012 Sb.

nedostatečnou kooperací ze strany finančních orgánů a dotázaných institucí (zaměstnavatelů, bank apod.) zjišťování majetkových poměrů povinného se pak mnohdy podobá investigativní činnosti soudu a má své limity v osobě a snaze jednotlivého soudce.

- **opatrovnické soudy jsou zdlouhavé**, průměr trvání cca 4 měsíce v jednom stupni je neúměrné akutním potřebám dětí, a postrádají tak svůj ochranný smysl.
- **soudci disponují mnohými právními instituty, aby předešli negativním důsledkům neplacení výživného, které nevyužívají.** Jedná se zejména o mediační procesy, předběžná opatření, neformální soudní roky.
- na úrovni dvou nejpopovolanějších orgánů k ochraně zájmů nezletilých dětí, tj. OSPOD a soudů, **neprobíhá aktivní kooperace.** Na základě výsledků našich průzkumů lze konstatovat, že jejich práce je více méně izolovaná, soudy nehledí na OSPOD jako na určitého partnera a pomocníka, a naopak orgány sociálněprávní ochrany dětí mnohdy pouze pasivně čekají na rozhodnutí soudu, nevyvíjejí potřebnou aktivitu ani s rozhodnutími soudu ve většině případů nepolemizují.
- **veřejnost nedůvěřuje efektivnosti výkonu rozhodnutí ani trestnímu řízení.** Odrazujícím faktorem pro postoupení celého procesu výkonu rozhodnutí může být i povinnost oprávněného hradit náklady při zastavení výkonu rozhodnutí pro nedostatek majetku povinného⁷³, a to i přes ten významný fakt, že jsou zde rozhodnutí Ústavního soudu ČR, která jasně vymezují interpretaci rozhodného ustanovení exekučního řádu⁷⁴. Stejně tak výsledek trestního řízení a odsouzení pachatele má pro oprávněné pouze morální rozměr, nikoli faktický, s ohledem na praktickou nemožnost výtělu v rámci výkonu trestu odnětí svobody. Ani podmíněně tresty nejsou v reálu zárukou následné „dobrovolné“ úhrady dlužného výživného a oprávněná musí opět sáhnout po nuceném výkonu takového rozhodnutí.

3.2.2.4 Návrhy řešení

Při uvážení výše uvedeného se proto za řešení problematiky dětí ekonomicky ohrožených v důsledku nehrazení výživného mohou považovat dvě základní alternativy, s dalšími modifikacemi. Změna stávajících právních předpisů nebo přijetí samostatného zákona o zálohovaném výživném.

• Změna stávajících právních předpisů

Je nepochybné, že určité „nápravy závadného stavu“ lze dosáhnout i značnou změnou stávajících právních předpisů a instrumentů. Lze více angažovat orgány sociálněprávní ochrany dětí, Probační a mediační službu ČR, soudce, orgány Policie ČR. Nasnadě je novelizace zásadních právních předpisů, jako je občanský soudní řád, zákon o zvláštních řízeních soudních, trestní řád a trestní zákon. Realizovat opět zásahy do ustanovení občanského zákoníku, exekučního řádu a dalších relevantních předpisů. Je možné zavést systém striktních lhůt, limitů pro výživné, modifikovat systém trestů.

Současně s touto variantou pak též modifikovat předpisy sociálního zabezpečení, např. upravit přídatek na dítě, zvýšit koeficient rozhodného příjmu atd.

Z legislativně procesního hlediska je však tato změna časově náročná a při neochotě poslanců novelizovat zásadní ustanovení občanského zákoníku a dalších stěžejních předpisů je prakticky **nereálné** v dohledném časovém horizontu v problematice takto nezaopatřených dětí **dosáhnout změny**. Současně představuje tento mechanismus značnou administrativní zátěž, zejména s ohledem na zvýšení přídatku na dítě.

• Přijetí zákona o zálohovaném výživném

Samostatná komplexní norma se jeví jako nejvhodnější řešení problematiky. Již nyní jsou definovány jasné parametry úpravy zálohovaného výživného, a to:

- nárok bude mít nezaopatřené dítě, kterému není na základě rozhodnutí soudu či soudem schválené dohody hrazeno výživné ze strany povinného rodiče;
- příjem oprávněné osoby a společně posuzovaných osob nesmí být pro nárok na zálohované výživné vyšší než 2,7násobek životního minima;

73 Podle § 89 exekučního řádu.

74 Rozhodnutí sp. zn. I.ÚS 3171/09 a IV.ÚS 1903.

- zálohované výživné by bylo poskytnuto v soudem stanovené výši maximálně však do výše 1,2násobku životního minima dítěte⁷⁵;
- úřadem pro výplatu zálohovaného výživného by měl být Úřad práce ČR.

Možné alternativy řešení dále uvedené jsou v podstatě odlišné pouze co do způsobu vymáhání výživného a výše vymáhaného výživného ze strany státu.

A) Přijetí zákona o zálohovaném výživném – bez nutnosti předchozího výkonu rozhodnutí s následným přechodem nároku na celé výživné na stát, vymáhajícím subjektem bude orgán státní správy (Celní správa ČR).

Tato varianta předpokládá již existenci vykonatelného rozhodnutí soudu, ať již obsahující soudem schválenou dohodu rodičů či pouhé direktivní rozhodnutí soudu. Poskytnutím zálohovaného výživného přejde ze zákona na stát celý nárok na výživné. Stát pak bude celé výživné vybírat od povinné osoby prostřednictvím svého orgánu (Celní správa ČR). Vymožená částka nad poskytnuté zálohované výživné případně oprávněnému.

B) Přijetí zákona o zálohovaném výživném – bez nutnosti předchozího výkonu rozhodnutí s následným přechodem nároku na výživné na stát, pouze do výše poskytnuté zálohy, vymáhajícím subjektem bude orgán státní správy (Celní správa ČR).

Výchozí předpoklady jsou stejné jako u varianty A. Rozdíl je pouze v tom, že na stát přejde nárok na výživné pouze omezeně, co do části vyplaceného zálohovaného výživného. Částky přesahující poskytnuté zálohované výživné bude nucena vymáhat oprávněná osoba samostatně.

C) Přijetí zákona o zálohovaném výživném – poskytnutím zálohovaného výživného stát přistupuje se svou pohledávkou k oprávněnému do již probíhajícího výkonu rozhodnutí.

Předpokladem této varianty je probíhající exekuce nebo soudní výkon rozhodnutí. V tomto systému dochází k tzv. singulární sukcesi a následně

změně na straně oprávněné osoby ve výkonu rozhodnutí, tedy že nabyvatel práva a povinností vstoupí do řízení vedle dosavadního účastníka, a to v rozsahu práv a povinností, ohledně nichž nastal přechod, tedy v rozsahu vyplaceného výživného. V případě, kdy by pro nedostatek majetku povinného hrozilo zastavení exekuce, mohla by být částka zálohovaného výživného následně proplacena v režimu náhradního výživného.

D) Přijetí zákona o zálohovaném výživném – bez nutnosti předchozího výkonu rozhodnutí s následným přechodem nároku na celé výživné na stát, který sám podá návrh na výkon rozhodnutí.

Jde de facto o jakési „odkoupení“ pohledávky oprávněné osoby státem. Bude zcela a pouze v gesci státu, zda podá návrh na výkon rozhodnutí, i jakou konkrétní cestu vymáhání zvolí. Postačí pouze informování povinného o jeho nové povinnosti hradit výživné státu. K přechodu pohledávky, resp. nároku dojde vyplacením zálohovaného výživného.

3.3.3 Doporučení legislativní koncepce

Při zvážení veškerých variant a především v zájmu dětí a klientek lze doporučit akceptaci vztahující se k vytvoření samostatného zákona o zálohovaném výživném ve variantách D, B/A, C, a to v tomto zmíněném pořadí priorit a s tímto odůvodněním:

Varianta D

Tato varianta je pro ochranu práv a oprávněných zájmů dotčených osob nejvhodnější, neboť:

- stát tímto postupem jednoznačně deklaruje autoritativní poskytování právní a ekonomické ochrany dětem ohroženým negativním dopadem neplacení výživného ze strany oprávněného rodiče;
- riziku případné prodlevy s podáním návrhu na výkon rozhodnutí nelze přikládat velkou váhu, naopak stát by ve věci jednal rozhodně aktivněji než matka, která není v mnoha případech schopna se dostatečně a včas zorientovat ve složité situaci (právní aspekty i ekonomické dopady výkonu rozhodnutí apod.);

⁷⁵ Tato částka činí, s ohledem na průměrně stanovenou výši výživného soudy, cca 2 500 Kč.

- stát jednoznačně disponuje dostatečným množstvím odborníků (právních zástupců) i autorit k úspěšnému vymození nároku na výživné;
- autorita státu eliminuje i množství případů, kdy by k vymáhání výživného bylo nutné zahájit výkon rozhodnutí, lze totiž počítat s případy dobrovolného plnění;
- stát při této variantě může disponovat v plném rozsahu exekučním řízením, nejsou zde limity jako u varianty B a C;
- odpadá zde náklad na samotné vymáhání vyplaceného zálohovaného výživného, neboť toto bude vymáháno soudním vykonavatelem, příp. exekutorem.

Varianta B

Tuto variantu spolu s variantou A stavíme takřka na stejnou úroveň vhodnosti. Pozitiva spočívají především v následujícím:

- i zde platí, že autorita vymáhající výživné, tj. stát má samozřejmě jiné možnosti a postavení nežli oprávněná matka samostatně;
- v tomto případě zde navíc není negativum v podobě narušení dispoziční zásady řízení u oprávněného, jako u varianty A. Oprávněná může samostatně vymáhat částky přesahující vyplacené zálohované výživné a nemusí čekat na iniciativu státu. Mnohdy však toto pozitivum může být negativem tam, kde jde o matku s minimální znalostí právního řádu a bez vlastní iniciativy;
- negativem této varianty jsou rozhodně zvýšené náklady státu na personální posílení Celní správy ČR.

Varianta A

Pozitiva se co do obsahu shodují s těmi uvedenými pod variantou B. Oproti této variantě může být výhodou skutečnost, že návrh na výkon rozhodnutí podává Celní správa, tedy státní autorita, která se nedostává zbytečně do prodlení s podáváním návrhu na výkon rozhodnutí, oproti matkám, které uvedenou možnost vnímají jako nejzazší, nedisponují pro její kvalitní uplatnění, resp. alespoň zahájení dostatečnými znalostmi a přehledem.

Varianta C

Tuto variantu považujeme z hlediska zájmů matek a nezletilých za nejméně výhodnou, samozřejmě viděno optikou státního rozpočtu, pak tato varianta představuje spolu s variantou D nejvýhodnější řešení.

Za negativa lze považovat mimo jiné:

- deklarace zájmu státu na pomoci znevýhodněným je zde mírně snížena;
- nutnost zahájeného řízení může znevýhodňovat oprávněné, které pro nedostatek znalostí a možností nejsou samostatně schopny učinit relevantní kroky k zahájení příslušného řízení.

I tuto variantu však shledáváme velice pozitivním krokem, ovšem za předpokladu příslušné osvětové činnosti ve vztahu k veřejnosti ohledně možností výkonu soudního rozhodnutí.

K diskusi bychom navrhovali, zda by v systému zálohovaného výživného nebylo možné pracovat ve vztahu k povinnému s přímo vykonatelným rozhodnutím soudu, s režimem obdobným těm uvedeným v ustanovení § 274 odst. 1) o. s. ř.

3.4 Proč také „ano“ zálohovanému výživnému a co ještě vplynulo z průzkumu?

U žen, které se rozhodly opustit partnera z důvodu násilí, je pak pravidlem, že partner výživné na dítě **neplatí úmyslně**. Tyto ženy mají **oprávněné obavy z velkého sociálního propadu**. To je často důvodem k tomu, že **rezignují** a ve svazku s násilným partnerem i přes velké sebezapření **setrvávají**.

Zásadní význam má zálohované výživné přímo pro děti z neúplných rodin. Sólo rodič, v naprosté většině matka, není často schopna bez příjmů ve formě výživného zajistit oprávněné potřeby dětí, jako jsou potřeby v souvislosti se vzděláním, zájmy a zálibami dětí. Děti jsou tak vystaveny materiální chudobě, která neumožňuje jejich všestranný rozvoj, což má dále negativní vliv i na

jejich budoucí uplatnění ve společnosti. Přitom požadavek na zajištění úměrné životní úrovně dítěte je obsažen v mnoha mezinárodních dokumentech⁷⁶, které zavazují i Českou republiku.

Možnost výplaty zálohovaného výživného by pro ženy ohrožené domácím násilím byla **znatelnou ekonomickou pomocí**. Jako nezanedbatelný vedlejší efekt je nutné zmínit i to, že v důsledku vyplácení zálohovaného výživného se vymáhání dlužného výživného po povinném rodiči přesune na stát, a žena je tak ušetřena dalších, byť i jen formálních, kontaktů s násilným partnerem. To má pak výrazný pozitivní vliv na její psychiku. Při vymáhání výživného je stát vůči dlužníkovi v mnohem lepší pozici než osamělá žena.

Závěrem je nutné podotknout, že přijmeme-li nyní do právní úpravy zálohování výživného, podpoříme tak naplnění práv dětí, na jejichž základní potřeby jeden z rodičů nepřispívá, a navážeme tak nejen na čtyřicetiletou českou historii podpory dětí v případě neplatičství, ale zavedeme do české právní úpravy i osvědčený moderní právní institut, který již celou řadu let funguje v mnoha evropských státech.

4. Absence komplexní normy o poskytování bezplatné právní pomoci

Paní Hana v manželství se svým mužem žije již 11 let. Mají 11letého syna a 9letou dceru. Vztah byl v podstatě už od narození syna provázen násilím ze strany manžela. Převažovalo násilí psychické – nadávky, urážky, výsměch, poštvávání dětí atd. Někdy docházelo i k fyzickému napadání – facky, bití pěstí, strkání. Před dvěma lety způsobil manžel paní Haně otřes mozku a musela být hospitalizována. Paní Hana podstoupila v roce 2012 náročnou operaci a byl jí přiznán plný invalidní důchod ve výši cca 9 300 Kč, což je její jediný příjem. Paní Hana měla strach zažádat o rozvod, protože se obávala, že by finančně situaci nezvládla. Její příjem by stačil akorát tak na úhradu nájmu. Dále paní Hana neměla finanční prostředky na zajištění právních služeb, zatímco manžel by ze svých příjmů mohl zaplatit dobré právní zastoupení. Manžel jí také navíc vyhrožoval, že v případě rozvodu jí vezmou děti, protože by se o ně sama nedokázala po finanční stránce postarat. Poslední dva roky má manžel milenku a paní Haně přispívá pouze na základní věci do domácnosti, kterou má na starost paní Hana, a to pouze v případě, že předloží účtenku a manžel výdaje schválí. Příjem manžela, který je podnikatel, odhaduje paní Hana minimálně na 43 000 Kč měsíčně čistého, ale zřejmě to bude ještě více. Velkou část z těchto peněz

76 Např. Úmluva o právech dítěte OSN z roku 1989.

utrácí společně se svou milenkou (výlety, dárky, dovolená, hotely). Paní Hana musí kupovat levné jídlo a nemůže se stravovat tak, jak by potřebovala vzhledem ke své předepsané dietě. Kvůli svému zdravotnímu stavu si měsíčně musí kupovat léky za cca 2 500 Kč. Na další potřebné doplňky stravy však už nemá peníze. Násilí ze strany manžela v posledních týdnech ještě vygradovalo a paní Hana musela být nakonec ošetřena s poraněním hlavy poté, co do ní manžel strčil a ona upadla. V ordinaci lékaře paní Hana našla letáček organizace proFem a rozhodla se nás kontaktovat. Po konzultaci s právníčkou se nakonec rozhodla podat na manžela trestní oznámení a podat žalobu o výživné na nerozvedenou manželku. Návrhy jí pomohla sepsat naše právníčka.

Oběti domácího násilí, kterými jsou v převážné většině ženy, jsou za situace, kdy opustí svého agresivního partnera, velmi často ohroženy chudobou. Proč? Jsou často ekonomicky závislé na násilném partnerovi, který jim i znemožňuje hledat si zaměstnání, případně jsou uvázány v domácnosti péčí o děti. Pokud vlastní příjem mají, nemohou s ním běžně volně disponovat, ale musí s ním nakládat podle vůle násilného partnera. Je pro ně tedy typické, že se musí vypořádávat s nedostatkem financí. Zároveň díky časté společenské izolaci mají nedostatek informací o tom, kam se obrátit s žádostí o pomoc. Jejich situaci **nepomáhá účinně řešit ani zákon o obětech trestných činů**, který upravuje poskytování bezplatné právní pomoci ve velmi omezeném rozsahu. Proto má přijetí zákona o bezplatné právní pomoci z hlediska obětí domácího násilí velký význam.

Naše klientky potřebují právní pomoc v mnoha právních rovinách, nejen v rovině trestněprávní, neboť ta pro ně *de facto* není prvořadá. Primární je v jejich případě pomoc v rovině občanskoprávní (vykázání, péče o nezletilé, majetkové vypořádání, otázka sociálních dávek a bydlení). Tyto otázky jsou pro ně akutní, potřebují **okamžité odpovědi i písemného charakteru** (v podobě konkrétních návrhů), avšak odpovědi a písemnosti kvalitního a kvalifikovaného obsahu. Pro řadu žen však nejsou některé služby naše služby, či

služby podobně zaměřených neziskových organizací dostupné, např. proto, že nebydlí v dostupné vzdálenosti, případně o nich nemají žádné informace. Na pomoc advokátů a obdobných profesí **nedisponují potřebnými finance-mi**. Pokud by byl vybudován systém bezplatné právní pomoci, byla by účinná právní pomoc daleko dosažitelnější pro ty, kteří ji potřebují.

Právní pomocí v tomto kontextu přitom nerozumíme pouze zajištění právního zastoupení v řízení před soudem, ale také poskytování právního poradenství a informací, které pomohou klientkám zorientovat se v problému a zvážit další postup a dále přípravu různých právních dokumentů.

Právo na právní pomoc v řízení před soudy a dalšími orgány má podle Listiny základních práv a svobod každý občan ČR. Právo je garantováno státem, avšak stávající právní úprava v této oblasti je roztržštěná a nenabízí efektivní zabezpečení právních služeb pro občany. Nová komplexnější úprava v této oblasti je tedy více než žádoucí.

4.1 Pokusy už tu byly

Ostatně již nejméně od r. **2003** si vlády České republiky uvědomují značnou nedostatečnost v poskytování státem zajištěné právní pomoci, a tak se záměr řešit oblast právní pomoci opakovaně objevuje v plánu legislativních prací vlády na dané období. V minulých letech proběhlo již několik pokusů sjednotit a doplnit úpravu poskytování bezplatné právní pomoci, bohužel zatím bez výsledku.

Plány a úvahy nad způsoby řešení byly mnohem ambicióznější než dnes. Např. v roce **2009** bylo navrhováno zpracování samostatného zákona o bezplatné právní pomoci spolu s novelizací klíčových procesních předpisů. **Pracovalo se i s návrhem umožnit poskytování právní pomoci dalším subjektům, než jsou advokáti, zejména neziskovým organizacím, což je běžným postupem v jiných vyspělých státech.** Odborníci se nechali inspirovat i slovenským modelem a zvažována byla též alternativa vytvoření Centra právní pomoci jako nového veřejnoprávního subjektu, které komplexně zastřeší poskytování bezplatné právní pomoci. Žádný z uvedených záměrů se nepoda-

řilo uskutečnit, ať již z důvodu odporu určité části odborné veřejnosti, nebo z důvodu nedostatku politické vůle, jež měla těžiště především v otázkách finanční náročnosti systému a dalšího zatěžování státního rozpočtu.

V roce 2015 byl z iniciativy několika poslanců⁷⁷ předložen návrh na vydání zákona o zajištění právní pomoci – sněmovní tisk č. 390/1. Vláda dne 16. února 2015 projednala a posoudila tento návrh zákona, přičemž vyslovila s tímto zákonem **nesouhlas**. Nedostatky byly shledány především v těchto oblastech:

- úprava nenavazuje vhodně na procesní předpisy a přináší řadu výkladových problémů;
- úprava je vnitřně rozporná (zejména v části o ustanovování obhájců v trestním řízení);
- není zřejmý dosah úpravy na správní řízení;
- chybí jasná identifikace a vyčíslení nákladů státu při hrazení nákladů na právní pomoc.

Vzhledem k výše uvedenému je nyní předkládán návrh věcného záměru zákona, který je úspornou variantou mající za cíl především naplnění závazků, jimiž je Česká republika na poli poskytování právní pomoci vázána.

4.2 Jak jsme na tom nyní?

V březnu 2016 předložilo Ministerstvo spravedlnosti do meziresortního připomínkového řízení návrh věcného záměru zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci. Následně vláda schválila uvedený návrh věcného záměru zákona a uložila ministru spravedlnosti vypracovat a předložit vládě do 31. 10. 2016 paragrafově znění zákona. Uvedený návrh věcného záměru shrnuje stav současné právní úpravy bezplatné právní pomoci, vysvětluje nedostatky této právní úpravy a navrhuje způsoby řešení.

4.2.1 Analýza věcného záměru

4.2.1.1 Současný stav a výchozí faktory

V současnosti je poskytování státem zajištěné právní pomoci upraveno v řadě právních předpisů. Jde především o klíčové procesní předpisy, jimiž jsou občanský soudní řád, trestní řád a soudní řád správní. Všechny tyto předpisy upravují podmínky, za nichž je možno ustanovit účastníkovi řízení zástupce.

Platná právní úprava pokrývá širokou oblast, v rámci které se poskytování státem zajištěné právní pomoci umožňuje a v praxi také realizuje, nepokrývá však všechny oblasti, v nichž je zavedení státem zajištěné právní pomoci žádoucí. Okruh oblastí je dán zejména mezinárodními závazky a vnitrostátními právními předpisy. Předkládaný věcný záměr se tedy zaměřuje na ty oblasti, ve kterých se státem zajištěná právní pomoc nerealizuje, ačkoli je potřeba v daných oblastech poskytování právní pomoci zajistit.

Konkrétně lze **nedostatek** současné právní úpravy poskytování právní pomoci spatřovat v chybějící úpravě **státem zajištěné právní pomoci ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci**. Dále je nedostatek shledáván v absenci právní úpravy **státem zajištěné právní pomoci ve správním řízení**, čímž dochází k neúplnému naplňování čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tj.: „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“ V neposlední řadě se jako nevhodná jeví **koncepce ustanovování advokátů v řízení před Ústavním soudem**.

Věcný záměr zákona pracuje i s variantou zpracování **samostatného zákona** o státem zajištěné právní pomoci. Ten by komplexně upravoval poskytování právní pomoci a sjednotil by její poskytování v jediném právním předpise. Tento způsob řešení předpokládá sloučení současné právní úpravy do jednoho předpisu, přičemž by bylo nutné do něj zakomponovat také oblasti, ve kterých v současné době není státem zajištěná právní pomoc upravena.

Porovnáním nákladů a přínosů varianty řešení, která by jen doplnila právní úpravu bezplatné právní pomoci tam, kde je toto doplnění žádoucí a varianty řešení, kde by bezplatná právní pomoc byla upravena v jediném zákoně, vyhodnotil navrhovatel věcného záměru **jako jedinou vhodnou** tu variantu,

⁷⁷ Bebarová Rujbrová, Grospič, Ondráček, Borka, Marková.

kteřá **právní úpravu pouze doplňuje**. Dále se pak navrhovatel věcného záměru zabývá jen variantou, která rozšiřuje a doplňuje stávající právní úpravu.

4.2.1.2 Právní pomoc mimo řízení před orgány veřejné moci

Bezplatná právní pomoc se má vztahovat na **pomoc mimo řízení před orgány veřejné moci**. Navrhuje se, aby tato pomoc spočívala v udělování právních porad. Jednalo by se o ústní porady informačního charakteru, a to ve všech oblastech práva. Nešlo by o sepisování dokumentů ani o právní zastupování. Význam poskytování této formy právní pomoci spočívá zejména ve zpřístupnění poskytování právní pomoci potřebným. Poskytování právních porad by mělo být místně a časově jednoduše dostupné. Poskytnutí včasné kvalitní právní rady může často zamezit negativním dopadům, které by mohly být spojeny s neznalostí řešení, jež se v dané situaci může nabízet, ale dotčená osoba o takové možnosti neví, neboť nezná svá práva. Předmětem právní porady by byla především základní orientace v právním problému, informace o možnostech, jak daný právní problém řešit, doporučení postupu v dané věci a sdělení, na koho je možné se v záležitosti obrátit.

Pokud jde o **osoby, které budou oprávněny udělovat právní porady**, počítá věcný záměr s oprávněním pouze pro advokáty. Jiný subjekt než advokát nebude v novém systému státem zajištěné právní pomoci oprávněn poskytovat právní porady. Předkladatel věcného záměru uvádí důvody, proč by systém právních porad měl být zajišťován pouze advokáty. Předně má jít o osoby s právním vzděláním, které disponují odbornými znalostmi a praktickými zkušenostmi s aplikací práva, což má garantovat, že poskytnutá právní pomoc bude skutečně kvalifikovaná. Jako další důvody uvádí předkladatel i povinnost uloženou advokátům řídit se stavovskými a dalšími předpisy České advokátní komory, dále kárnou odpovědnost, odpovědnost advokáta za škodu, kterou klientovi způsobí, a povinné pojištění profesní odpovědnosti advokáta. Předkladatel věcného záměru vyjadřuje obavu, že v případě vpuštění jiných subjektů do nového systému státem zajištěné právní pomoci by bylo nutné vypořádat se s řadou faktorů, tj. profesionalita, odpovědnost, kontrolovatelnost, pojištění atd., které by mohly spíše negativně ovlivnit efektivní fungování nového systému.

Advokáti coby právní poradci budou moci do nového systému státem zajištěné právní pomoci vstupovat na dobrovolné bázi. Jakmile však advokát dobrovolně vstoupí do tohoto systému, bude tuto formu právní pomoci poskytovat již povinně. Dle České advokátní komory lze očekávat dostatečný počet advokátů, kteří se budou chtít do nového systému státem zajištěné právní pomoci zapojit. **Advokáti budou zapsáni v seznamu advokátů** poskytujících státem zajištěnou právní pomoc ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci ve formě udělování právních porad. Uvedený seznam advokátů povede Česká advokátní komora, a to v elektronické podobě. O zápis do seznamu advokátů pro právní porady může požádat každý advokát. V žádosti o zápis do seznamu advokátů pro právní porady může vymezit své zaměření pro udělování právních porad a jazykové dovednosti. V případě nedostatečného počtu advokátů dobrovolně zapojených do systému státem zajištěné právní pomoci Česká advokátní komora přidělí v konkrétním případě advokáta, který právní poradu poskytne povinně. Podrobnosti seznamu advokátů pro právní porady a mechanismus přidělování advokátů k poskytnutí právní porady budou upraveny podzákonným právním předpisem.

Právní pomoc ve formě udělování právních porad bude náležet v zákonem stanoveném časovém rozsahu, který bude maximálně 120 minut na osobu za rok. Jedna právní porada bude však minimálně v délce 30 minut. Žadatel bude moci vyčerpat svůj zákonný nárok v délce 120 minut najednou, případně absolvovat více ústních porad v časových úsecích minimálně po 30 minutách. Roční časový limit pro oprávněné osoby je stanoven s ohledem na zabránění nadužívání tohoto institutu.

Pokud jde o osoby, kterým jsou právní porady určeny, jsou to pouze osoby soukromého práva, které **musí splnit určité podmínky**, aby jim byla právní porada udělena. Podmínky pro poskytnutí právní porady jsou **podání žádosti**, uhrazení regulačního poplatku a prokázání majetkových poměrů. Žádost se bude podávat České advokátní komoře. V žádosti žadatel stručně uvede svůj právní problém. Česká advokátní komora žadatele a jeho žádost zaeviduje a poté mu přidělí advokáta.

Předkladatel věcného záměru navrhuje, aby byl stanoven určitý **limit opravňující k poskytnutí** právní porady. Tímto limitem by měla být měsíční částka ve výši 3násobku životního minima (částka životního minima jednotlivce činí měsíčně 3 410 Kč). Jednalo by se tedy o limit ve výši 10 230 Kč. Výše limitu se navrhuje s ohledem na okruh adresátů, kterým mají být právní porady určeny. Navrhovaná forma právní pomoci totiž cílí výhradně na ty, kteří tuto pomoc skutečně potřebují a kteří si v důsledku své materiální potřeby nemohou smluvně obstarat právní služby k tomu, aby mohli řádně uplatnit a ochránit svá práva. Majetkové poměry žadatele se budou zkoumat pouze zjednodušenou formou. Navrhuje se předložení čestného prohlášení. Obsahem čestného prohlášení bude sdělení žadatele, že jeho příjem není vyšší než 3násobek životního minima, a současně bude uvedeno, že pokud žadatel uvede nepravdivé údaje, bude povinen uhradit advokátovi odměnu, která mu náleží v případě běžného poskytnutí takové služby. Čestné prohlášení bude přílohou žádosti.

Regulační poplatek bude žadatel povinen uhradit před poskytnutím právní porady. V určitých případech bude možné požádat o odložení splatnosti poplatku, případně o jeho prominutí. Potvrzení o uhrazení regulačního poplatku bude přílohou žádosti, což nevyklučuje úhradu regulačního poplatku v hotovosti na místě.

Po absolvování schůzky v rámci poskytování právní porady bude advokát povinen s osobou, které poskytl právní poradou, sepsat **záznam**, ve kterém bude uvedena délka absolvované schůzky. Podepsaný záznam advokát zašle České advokátní komoře. Na základě obdrženého záznamu Česká advokátní komora u oprávněné osoby zaeviduje časový rozsah, v jakém byla právní poradou poskytnuta. Záznam o délce absolvované právní porady bude sloužit České advokátní komoře pro zjištění, zda již byl u oprávněné osoby vyčerpán celkový roční časový rozsah, nebo zda má oprávněná osoba ještě nárok na další státem zajištěnou právní pomoc ve formě udělování právní porady a v jakém časovém rozsahu.

Česká advokátní komora vytvoří a povede **seznam osob**, které podaly žádost o poskytnutí státem zajištěné právní pomoci ve formě právních porad.

Česká advokátní komora v seznamu žadatelů vyznačí u jednotlivých žadatelů zejména údaj o podání žádosti, uhrazení regulačního poplatku, časový rozsah již poskytnuté právní porady, časový rozsah, ve kterém má oprávněná osoba ještě nárok na poskytnutí státem zajištěné právní pomoci ve formě udělování právních porad, případně bude uvedeno, že časový rozsah byl u oprávněné osoby již vyčerpán. Seznam žadatelů nebude veřejně přístupný.

Na **financování této formy právní pomoci** by se částečně podíleli samotní žadatelé, a to formou **regulačního poplatku**. Navrhuje se regulační poplatek ve výši 100 Kč za jednu poskytnutou poradou, a to bez ohledu na časový rozsah poskytnuté porady. Maximálně bude žadatel v jednom roce oprávněn požádat čtyřikrát v časovém rozsahu v délce 30 minut, tj. regulační poplatek by za rok dohromady mohl činit maximálně 400 Kč za poskytnuté 4 ústní porady. Počítá se s tím, že regulační poplatek připadne České advokátní komoře, které vzniknou finanční náklady na vytvoření a vedení nového seznamu žadatelů o právní poradou.

Advokát, který poskytl právní poradou, bude mít nárok na odměnu. **Odměnu advokáta** bude hradit stát v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti. Odměna advokáta bude stanovena jednotně bez ohledu na věcné vymezení předmětu porady a bude určena v paušální výši za každou započatou půlhodinu poskytnuté právní porady. Při výpočtu paušální výše odměny advokáta se bude vycházet z nynější úpravy ve vyhlášce č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Podle advokátního tarifu je sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby nejméně 300 Kč. Za jeden úkon právní služby by se považovala každá započatá půlhodina právní porady. Pro účely právních porad se navrhuje, aby byla stanovena paušální sazba mimosmluvní odměny za každých započatých 30 minut právní porady ve výši 150 Kč (tj. ve výši 50 % z 300 Kč).

Počet porad uskutečněných za rok se odhaduje ve výši 10 000 s tím, že se bude jednat o odměnu advokátovi ve výši 150–600 Kč v závislosti na délce poskytnuté právní porady (podle rozsahu v délce 30 min. a 120 min.). Ministerstvu spravedlnosti by tak v případě 10 000 porad za rok mohly vzniknout maximální výdaje ve výši 6 mil. Kč.

4.2.1.3 Státem zajištěná právní pomoc ve správním řízení

Současný systém státem zajištěné právní pomoci nezohledňuje dostatečným způsobem poskytování právní pomoci ve správním řízení, ačkoli dle čl. 37 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc nejen v řízení před soudy, ale i jinými státními orgány či orgány veřejné správy. Správní řád, tedy norma obecně upravující postup orgánů veřejné správy, totiž žádné ustanovení o bezplatné právní pomoci neobsahuje.

V současné době mohou osoby bez dostatečných finančních prostředků získat kvalifikovanou právní pomoc ve správním řízení skrze § 18 zákona o advokacii, kdy se lze obrátit na Českou advokátní komoru se žádostí o určení advokáta. V případě, že to příjmové a majetkové poměry žadatele odůvodňují, mohou být právní služby poskytnuty bezplatně nebo za sníženou odměnu. Otázka úhrady nákladů právních služeb státem však není v zákoně ošetřena.

Zajištění právní pomoci ve správním řízení se navrhuje zabezpečit skrze mechanismus ustanovení § 18 zákona o advokacii. V případě, že by Česká advokátní komora napříště určila advokáta pro poskytnutí právních služeb ve správním řízení, náklady na zastoupení by hradil stát. Zajištění právní pomoci ve správním řízení bude realizováno prostřednictvím současného systému určování advokátů Českou advokátní komorou s tím rozdílem, že finanční zátěž by nenesl určený advokát, případně Česká advokátní komora, nýbrž náklady právní služby by byly hrazeny státem.

Česká advokátní komora by na základě včasného návrhu žadatele rozhodovala o určení advokáta k poskytnutí právních služeb ve správním řízení. Právní služby určeného advokáta by byly na náklady státu poskytnuty pouze tehdy, pokud by žadatel současně požádal o poskytnutí právních služeb na náklady státu a zároveň prokázal, že jeho příjmové a majetkové poměry poskytnutí právních služeb na náklady státu odůvodňují. Způsob prokazování příjmových a majetkových poměrů žadatele, jakož i rozsah údajů, které je žadatel povinen České advokátní komoře sdělit, budou stanoveny podzákonným právním předpisem.

Advokát, který poskytl právní služby ve správním řízení, bude mít nárok na odměnu a náhradu hotových výdajů. **Odměnu advokáta** včetně hotových výdajů bude hradit stát v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti.

Při výpočtu paušální výše odměny advokáta se bude vycházet z nynější úpravy v advokátním tarifu. Podle advokátního tarifu je při zastupování ve správním řízení sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby 1 000 Kč. Pro výpočet je uvažováno maximálně o čtyřech úkonech právní služby, tedy o odměně ve výši 4 000 Kč. Pro stanovení výše odměn se navrhuje použít advokátní tarif ve snížené výši o 20 %.

Advokát má vedle nároku na odměnu advokáta také nárok na náhradu hotových výdajů. Advokátní tarif přiznává advokátovi paušální částku jako náhradu výdajů ve výši 300 Kč na jeden úkon právní služby. Uvažujeme-li o čtyřech úkonech právní služby, jedná se o částku 1 200 Kč. Tato částka bude rovněž snižena o 20 %.

V souladu s výše uvedeným se odhaduje, že by advokátovi určenému Českou advokátní komorou pro zastupování ve správním řízení připadla odměna ve výši 3 200 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 960 Kč. Celkem by se jednalo o částku 4 160 Kč.

Česká advokátní komora uvedla, že za posledních 10 let bylo podáno 184 žádostí o určení advokáta pro správní oblast a celkem bylo určeno 27 advokátů. Tento údaj ukazuje na to, že není tak velká poptávka po právní pomoci ve správním řízení. Na druhou stranu nelze vyloučit, že pokud by se rozšířilo povědomí o možnosti využití § 18 pro zastupování ve správním řízení, znamenalo by to výrazný nárůst předmětných žádostí. Dle současných odhadů lze tedy předpokládat, že by se jednalo o **cca 1 000 případů ročně**, což by mohlo představovat výdaje Ministerstva spravedlnosti ve výši **cca 4 160 000 Kč**.

4.2.1.4 Ustanovování advokáta v řízení před Ústavním soudem

V řízení před Ústavním soudem je stanoveno obligatorní právní zastoupení účastníků řízení advokátem. Povinné právní zastoupení fyzických a právnických osob vyvolává v praxi otázky nad odpovídajícím zajištěním právní pomoci osobám, které si nejsou schopny právní zastoupení obstarat samy. Za

použití ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu (pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisy vydané k jeho provedení) by zde přicházel v úvahu přiměřený postup podle § 30 občanského soudního řádu, tj. ustanovení právního zástupce předsedou senátu. Ústavní soud se však ve své judikatuře přiklonil k názoru, že by k tomu bylo třeba zvláštního ustanovení v zákoně o Ústavním soudu. Ústavní soud tedy účastníkům v současné době advokáty neustanovuje. Zajištění právní pomoci je před Ústavním soudem možné **pouze prostřednictvím určení advokáta Českou advokátní komorou podle § 18 zákona o advokacii.**

Pokud by náklady na právní zastoupení představovaly pro nemajetné stěžovatele překážku efektivní ochrany základních práv, umožňuje **zákon o Ústavním soudu** rozhodnout o tom, že **náklady** zastoupení zcela nebo zčásti **zaplatí stát**. Nezbytnou procesní podmínkou pro přijetí rozhodnutí o náhradě nákladů zastoupení státem je návrh stěžovatele. K tomu, aby Ústavní soud mohl přiznat náhradu nákladů zastoupení vůči státu, je třeba osvědčit, že stěžovatelovy osobní a majetkové poměry takové rozhodnutí odůvodňují. Zpravidla půjde o situaci, kdy stěžovatel nemá dostatečné likvidní prostředky k placení nákladů spojených se zastoupením advokátem, ani nemá dostatečný majetek, který by mu umožnil k tomu potřebné prostředky získat.

S ohledem na chybějící úpravu ustanovování advokátů v řízení před Ústavním soudem se do **zákona o Ústavním soudu** navrhuje **doplnit ustanovení**, podle kterého by Ústavní soud rozhodoval o ustanovení advokáta takovému účastníkovi, u něhož je obligatorní zastoupení advokátem v řízení před Ústavním soudem povinné, jehož osobní a majetkové poměry takové rozhodnutí odůvodňují a nejedná se z jeho strany o svévolné nebo zjevně bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Nezbytnou procesní podmínkou pro přijetí rozhodnutí je výslovná žádost navrhovatele ústavní stížnosti. Formou rozhodnutí bude usnesení, jež bude v kompetenci soudce zpravodaje, který už dnes rozhoduje o návrhu na náhradu nákladů zastoupení.

V této souvislosti bude nutné zřídit **seznam advokátů** pro ustanovování v řízení před Ústavním soudem, který povede Ústavní soud. Seznam advoká-

tů bude veřejný a každý advokát bude mít právo požádat o zápis do tohoto seznamu.

Advokát ustanovený Ústavním soudem bude mít **nárok na odměnu a náhradu hotových výdajů**. Odměnu advokáta včetně hotových výdajů bude hradit stát v rámci rozpočtové kapitoly Ústavního soudu.

Při výpočtu výše odměny advokáta se bude vycházet z nynější úpravy v advokátním tarifu. Podle advokátního tarifu je při zastupování v řízení o ústavních stížnostech sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Pro výpočet je uvažováno maximálně o třech úkonech právní služby, tedy o odměně 9 300 Kč. Pro stanovení výše odměn se navrhuje použít advokátní tarif ve snížené výši o 20 %.

Advokátovi kromě odměny připadne náhrada hotových výdajů. Advokátní tarif přiznává advokátovi paušální částku jako náhradu výdajů ve výši 300 Kč na jeden úkon právní služby. Uvažujeme-li o třech úkonech právní služby, jedná se o částku 900 Kč. Tato částka bude rovněž snižena o 20 %.

V souladu s výše uvedeným by advokátovi ustanovenému pro zastupování v řízení o ústavní stížnosti připadla odměna ve výši 7 440 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 720 Kč. Celkem by se jednalo o částku 8 160 Kč.

Dle odhadů České advokátní komory by se jednalo ročně celkem cca o 530 případů, což představuje částku výdajů státu, konkrétně kapitoly Ústavní soud ve výši **cca 4,3 mil. Kč**.

4.2.1.5 Shrnutí navrhovaného řešení právní úpravy a zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právním řádem České republiky

Jak bylo již zmíněno, předkladatel věcného záměru zákona vyhodnotil variantu samostatného zákona upravujícího právní pomoc v jediném celku jako nevhodnou. Za ideální řešení považuje doplnění právní úpravy, a to zákona o advokacii a zákona o Ústavním soudu. Zákon o advokacii má být doplněn o úpravu udělování právních porad mimo řízení před orgány veřejné moci a dále o mechanismus ustanovování právního zástupce ve správním řízení. Zákon o Ústavním soudu by měl být doplněn o možnost Ústavního soudu

rozhodovat o ustanovení advokáta účastníku řízení včetně stanovení podmínek pro toto rozhodování.

Pokud jde o soulad navrhované právní úpravy s právním řádem České republiky, je návrh věcného záměru zákona plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, i se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.

Přijetím navrhované právní úpravy dojde především k naplnění čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“ V navrhované právní úpravě je smysl, obsah a účel daného článku plně promítnut, přičemž v žádném případě nedochází k zásahu do takto vymezeného ústavně garantovaného základního práva.

Předkládaný věcný záměr zákona oproti stávající právní úpravě rozšiřuje okruh řízení, v jejichž rámci se lze domáhat státem zajištěné právní pomoci, čímž dochází k vyplnění prázdných míst v právním řádu a vyřešení dosavadní absence právní úpravy, kterou vyžaduje **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod** (vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.) ve svém čl. 6. V tomto článku je zakotveno právo na bezplatnou právní pomoc obhájce v případě, že **obviněný v trestním řízení** nemá prostředky na zaplacení obhájce, a je v zájmu spravedlnosti poskytnout dotyčnému bezplatnou právní pomoc. Nutno podotknout, že pod pojem trestní řízení tak, jak jej chápe Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, spadají i některá správní a přestupková řízení dle českého právního řádu. Při posuzování kritéria spravedlnosti soud zohledňuje zejména význam věci projednávané soudem pro žadatele, složitost případu, podmínku povinného právního zastoupení u soudu a schopnost žadatele o právní pomoc efektivně vykonávat své právo na přístup ke spravedlnosti. Tyto podmínky jsou navrhovanou právní úpravou zcela respektovány. Mezi další požadavky, jež vyplynuly z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a které jsou klade-ny na systém státem zajišťované právní pomoci, lze řadit povinnost žadatele prokázat majetkové a sociální poměry či možnost vyloučit z tohoto systému

spory, které jsou neodůvodněné či vedené svévolně. I tyto požadavky jsou navrhovaným řešením plně respektovány.

Vzhledem k rovnému postavení cizinců v přístupu k právní pomoci na náklady státu je navrhované řešení v souladu s Úmluvou o civilním řízení, Evropskou úmluvou o předávání žádostí o právní pomoc a Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Navrhované řešení je v souladu s Rezolucí (78) 8 o právní pomoci a poradenství přijaté Výborem ministrů Rady Evropy 2. března 1978.

Na úrovni Evropské unie je právo na právní pomoc upraveno v Listině základních práv Evropské unie, jež se vztahuje na situace, ve kterých je uplatňováno právo Unie. V jejím čl. 47 je zakotveno právo na bezplatnou právní pomoc pro ty, kdo nemají dostatek prostředků, za předpokladu, že je to nutné pro zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná s právními předpisy Evropské unie, jichž se dotýká.

4.2.1.6 Předpokládaný finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a předpokládané sociální dopady

V případě přijetí bude mít navrhovaná právní úprava **přímý dopad na státní rozpočet** České republiky, na jiné veřejné rozpočty nikoliv. Náklady na celý systém výkonu spravedlnosti mohou být částečně také sníženy, pokud bude státem zajištěná právní pomoc poskytována před zahájením samotného řízení a také přímo ve správním řízení. Zajištění právní pomoci v těchto oblastech může potenciálně vést k částečnému odbřemenění soudů. Poskytnutím státem zajištěné právní pomoci ve fázi, která předchází samotnému řízení, může vést v důsledku k tomu, že řízení nebude vůbec zahájeno, jelikož se problém vyřeší ještě v počátku. Poskytnutí státem zajištěné právní pomoci ve správním řízení v podobě zastoupení účastníka může vést k tomu, že účastník bude schopen lépe prezentovat svá stanoviska a podložit je dalšími důkazy. V takovém případě lze také očekávat, že by mohly být minimalizovány případy, kdy soud ruší rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost, jelikož nebyly dány dostatečné podklady pro rozhodnutí. Mohlo by tedy dojít k zamezení opakování sporů před soudy.

Sociální dopady navrhovaného věcného řešení budou naopak pozitivní. Návrhem dojde k posílení práv osob, ať fyzických nebo právnických, které v důsledku svých finančních a majetkových poměrů mohou být omezeny ve svých právech vyplývajících z Listiny základních práv a svobod. Přínosem navrhované právní úpravy bude zlepšení dostupnosti právní pomoci nemajetným a sociálně jinak znevýhodněným osobám. Navrhovanou právní úpravou dojde k doplnění státem zajištěné právní pomoci do oblastí, ve kterých není v současnosti poskytována, čímž bude vytvořen komplexnější systém státem zajištěné právní pomoci ve všech oblastech, ve kterých je potřebné právní pomoc poskytovat.

4.2.2 Postoj České advokátní komory k problematice bezplatné právní pomoci

Česká advokátní komora dlouhodobě nechce připustit, aby **právní služby poskytoval klientce někdo jiný než advokát, a to i na bezplatném základě**. Česká advokátní komora hovoří o vytváření konkurence advokátnímu stavu na trhu právních služeb, a to za podpory státu. Za problematickou považuje schopnost zajistit právní služby v odpovídající kvalitě těmi subjekty, které nejsou licencované (např. neziskové organizace). Opakovaná negativní stanoviska České advokátní komory k úvahám poskytovat bezplatnou právní pomoc i jinými poskytovateli než advokáty měla vliv i na právě vypracovaný návrh věcného záměru zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci. Předkládaný návrh věcného záměru zákona trvá právě na tom řešení, že poskytovatelem mohou být jen advokáti, a zdůrazňuje, že jsou to osoby s plnou odbornou způsobilostí, na které dopadá kárná odpovědnost v případě nekvalitně poskytovaných služeb klientům a které jsou povinně smluvně pojištěny pro případ vzniku škody při výkonu jejich profesní činnosti.

Nutno uvést, že Česká advokátní komora sama aktivně vyvíjí iniciativu k poskytování bezplatných právních porad sociálně slabým žadatelům. Je ponecháno na přístupu regionálních pracovišť České advokátní komory, v jakém rozsahu tuto bezplatnou právní pomoc žadatelům poskytnout a jak ji zorga-

nizují. Jedná se obvykle o právní porady v rozsahu 15 min., jejichž účelem je poskytnout základní orientaci v dotazované právní věci s nástinem možných řešení. Právní oblasti, ve kterých se právní porady poskytují, se týkají práva občanského, rodinného, trestního či insolvenčního, což také odpovídá struktuře žadatelů.

Např. regionální pracoviště České advokátní komory pro východní Čechy se právě zabývá novým nastavením poskytování právních porad Českou advokátní komorou v Hradci Králové a Pardubicích. Má jít o porady v délce 15–20 min. Regionální pracoviště České advokátní komory by vedlo seznam všech advokátů sídlících v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové včetně pobočky Pardubice s tím, že advokáti by byli s dostatečným předstihem vyrozumíváni o datu, kdy by výše zmíněnou povinnost k bezplatné právní službě měli splnit. Nemá se jednat o žádné zásadní vytyžení, když na každého advokáta má přijít řada jedenkrát za dva roky. Zároveň se vybraný advokát může při poskytnutí této služby nechat zastoupit advokátem jiným.

Uvedený systém poskytování bezplatné právní pomoci plně splňuje podmínky čl. 18 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex) v platném znění, který uvádí:

„Byl-li advokát k tomu vyzván, je povinen podílet se v přiměřeném rozsahu na projektech směřujících k prosazování nebo obhajobě lidských práv a svobod, a to i bez nároku na odměnu, ledaže mu v tom brání vážné důvody. Za stejných podmínek je advokát povinen podílet se na výzvu Komory na projektech, jejichž cílem je uskutečňování principů demokratického právního státu nebo zdokonalení právního řádu České republiky.“

Česká advokátní komora zveřejnila na svém webu v dubnu **t. r. svůj názor** k předkládanému návrhu věcného záměru zákona. V něm kladně hodnotí snahu Ministerstva spravedlnosti předložit co možná nejužší podobu věcného záměru zákona, jež zbytečně nezasahuje do systému poskytování právní pomoci, který v České republice již funguje a jež se zaměřuje pouze na odstranění nedostatků systému. Upozorňuje, že jakákoli jiná „velkolepější“ varianta by

musela v současné době v praxi narazit na odmítnutí z důvodu limitů státního rozpočtu.

4.2.3 Postřehy k právním poradám

Česká advokátní komora odhaduje, že v současné době je ročně v České republice takto poskytováno **3 500 bezplatných právních porad**. Nutno ovšem podotknout, že možnost poskytnutí bezplatné právní pomoci ze strany České advokátní komory není zatím nijak zvlášť inzerována, a tak žadatelé, kteří by právní pomoc potřebovali a splňovali by podmínku nedostatečných majetkových a příjmových poměrů, mnohdy o možnosti takové právní pomoci ani **nevědí**. Též je diskutabilní, zda časový rozsah právní porady v délce 15–20 minut je v praxi dostačující.

Předkládaný návrh věcného záměru zákona přispívá ke zlepšení situace alespoň v tom ohledu, že umožňuje poskytovat potřebným delší právní porady, a to až do limitu **120 min. ročně**, přičemž minimální délka porady je 30 min. Tento minimální rozsah je dobře využitelný a dostatečný pro splnění cíle, kterého má být poskytováním právních porad dosaženo. Zároveň navrhované doplnění právní úpravy v oblasti zavedení právních porad zcela konkrétně upravuje i oblast nákladů spojenou s poskytováním těchto porad, jež do budoucna ponese stát. Jedná se zcela jistě o koncepční řešení, kdy náklady na státem zajištěnou právní pomoc nemohou nést jiné subjekty než stát.

4.2.4 Kritika návrhu věcného záměru zákona ze strany odborné veřejnosti

Podoba předkládaného návrhu věcného záměru zákona, který řeší bezplatnou právní pomoc, vyvolává rozpaky či skepsi u části odborné veřejnosti. Např. **ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier** v rozhovoru pro odborný časopis Právní rádce v dubnu 2016 vyslovil značnou nespokojenost s předkládaným návrhem věcného záměru zákona. Dle jeho názoru se jedná o velmi omezenou právní pomoc, kdy práva celé řady lidí, již nedosáhnou na komerčně zajišťované právní služby, opět „zůstanou jen na papíře“. Ministr Dienstbier také nesouhlasí s postojem České advokátní komo-

ry, že právní služby klientovi nemůže poskytovat nikdo jiný než advokát, a to ani pokud jde o pomoc bezplatnou. Uvádí, že už dnes existuje celá řada neziskových organizací, které tuto službu svým klientům bezplatně poskytují⁷⁸.

V posledně uvedeném bodě se ke kritice připojuje i **Nejvyšší správní soud**, který se k problematice vyjádřil ústy svého předsedy Josefa Baxy⁷⁹ a který považuje za nesmyslné, aby právní pomoc mohli poskytovat pouze advokáti. Svůj názor podkládá odkazem na soudní řád správní, který ve svém § 35 odst. 2, 3, 4 a 5 připouští, že účastník může být zastoupen mj. patentovým zástupcem, daňovým poradcem, notářem, odborovou organizací nebo právnickou osobou věnující se ochraně před diskriminací nebo poskytováním právní pomoci uprchlíkům a cizincům. Dodává, že ze zkušenosti Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podobné neziskové organizace dokáží ve specifických situacích poradit „velice kvalitně“. Josef Baxa ještě v této souvislosti poukazuje na to, že věcný záměr je navíc postaven na nijak nepodložené domněnce, že se do registru poskytovatelů státem zajišťované právní pomoci přihlásí dostatek advokátů, kteří budou tuto právní pomoc poskytovat. Vzhledem k předpokládanému snížení odměn ale Nejvyšší správní soud předpokládá spíše opačný vývoj.

Za zmínku stojí ještě **názor Ústavního soudu** na předkládaný věcný záměr, publikovaný rovněž v dubnu 2016 na serveru Česká justice⁸⁰. Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský tam vyslovil pochybnost, zda je správné, aby součástí úvahy orgánu volícího konkrétního poskytovatele právní pomoci bylo i zkoumání žadatelovy naděje na úspěch a potřebnost právního zastoupení ještě před tím, než začne věc samu projednávat. Bude-li se touto otázkou zabývat soudce Ústavního soudu, půjde v podstatě o agendu prvostupňových soudů, což bude nesystémově vybočovat ze současného nastavení pravomocí a postavení Ústavního soudu. Soudci by podle Pavla Rychetského

78 Viz <http://www.ceska-justice.cz/2016/04/bezplatna-pravni-pomoc-pro-chude-dve-hodiny-rocne-jsou-malo-ztrhal-zamer-pelikanova-resortu-dienstbier/>.

79 V dubnu 2016 na serveru Česká justice.

80 Viz <http://www.ceska-justice.cz/2016/04/bezplatna-pravni-pomoc-pro-chude-dve-hodiny-rocne-jsou-malo-ztrhal-zamer-pelikanova-resortu-dienstbier/>.

byli nuceni posuzovat i svévoli a zřejmou bezúspěšnost uplatňování práva, což by znamenalo na základě nekvalifikovaného podání nepřímou předjímat výsledek dalšího řízení.

V meziresortním připomínkovém řízení byly uvedeny ještě další připomínky, zde byly zmíněny jen ty nejzásadnější.

4.2.5 K modelu bezplatné právní pomoci na Slovensku

Z důvodu komplexnějšího pohledu na problematiku bezplatné právní pomoci zde alespoň stručně uvádíme model slovenský, který považujeme za velmi zajímavý a efektivní.

V roce 2005 vzniklo na Slovensku Centrum právní pomoci při Ministerstvu spravedlnosti SR. Centrum právní pomoci poskytuje více forem právní pomoci, od základního poradenství a konzultací, poskytnutých osobně i telefonicky či e-mailem, přes pomoc při mimosoudních vyrovnáních a písemných podáních na soudy až po zastupování před soudem právníkem Centra právní pomoci nebo advokátem určeným Centrem. Advokáti, kteří mají zájem o poskytování služeb nemajetným občanům, jsou vedeni ve speciálním seznamu advokátů spravovaném Slovenskou advokátní komorou. Centrum právní pomoci poskytuje svoje služby prostřednictvím 5 regionálních kanceláří. Jsou jasně stanovená kritéria nemajetnosti pro poskytování pomoci i definice zcela bezplatných služeb či služeb zpoplatněných za sníženou či symbolickou cenu. Systém fungující na Slovensku je duální: Centrum právní pomoci není jediným poskytovatelem bezplatné právní pomoci, ale spolupracuje se soudy SR a svoji činnost s nimi koordinuje.

Pro poskytnutí bezplatné právní pomoci Centrem právní pomoci musí žadatel splnit kritérium nemajetnosti, které je stanoveno následovně:

- příjem nižší než 1,4násobek sumy životního minima pro jednu plnoletou fyzickou osobu;
- nemožnost zabezpečit využívání právních služeb jiným majetkem;
- spor nesmí být zřejmě bezúspěšný;
- hodnota sporu přesahuje hodnotu minimální mzdy stanovenou nařízením vlády.

Výhodou slovenského modelu je koncentrace rozhodování, kdy Centrum právní pomoci rozhoduje, zda má žadatel nárok na poskytnutí služby. Zřízením jedné instituce, která zajišťuje bezplatné právní služby, došlo též ke zvýšení informovanosti a povědomí potřebné veřejnosti o dostupnosti těchto služeb. Dostupnost služeb je podpořena též působením jednotlivých poboček Centra právní pomoci v regionech.

Slovenský model jedné instituce zastřešující poskytování bezplatné právní pomoci by byl prospěšný i v České republice. Ovšem z tendencí, jež vykazuje vývoj v oblasti (ne)průchodnosti návrhů na řešení problematiky bezplatné právní pomoci v posledních letech v České republice, se dá předjímat, že pro takové řešení neexistuje dnes dostatečná odborná ani politická podpora.

4.2 Pozitiva věcného záměru

Pokud by se podařilo záměry uvedené v návrhu věcného záměru zákona uvést do praxe, znamenalo by to především **rozšíření právní pomoci** takovým způsobem, že napříště tato **pomoc nebude spojena pouze se soudním řízením**, nýbrž s právní věcí jako takovou. S možností konzultovat svou věc prostřednictvím právní porady pak souvisí i vyšší **efektivita právní pomoci**. Dá se očekávat, že některé právní věci díky uskutečněné právní konzultaci ještě před zahájením soudního řízení nebudou k soudu vůbec předány, a naopak jiné právní věci, které by pro nízké právní povědomí a zhoršené majetkové poměry žadatele soudu předloženy nebyly, budou moci být soudně projednány a přinést žadateli přiznání jeho nároku.

Dalším přínosem realizace věcného záměru zákona bude i **konkretizace kritérií** pro posouzení příjmových poměrů žadatele o bezplatnou právní pomoc. V současné právní úpravě je posuzování majetkových a příjmových poměrů ponecháno na úvaze soudů, což v praxi přináší nejednotnost hodnocení této otázky.

V neposlední řadě je pak přínosem věcného záměru zákona jasné přihlášení se **státu k povinnosti zajistit poskytování bezplatné právní pomoci** svým

občanům včetně převzetí i finančních nákladů s poskytováním takové pomoci spojených. Dá se též očekávat **zvýšení povědomí veřejnosti o možnostech bezplatné právní pomoci**, a tím i zlepšení dostupnosti těchto služeb osobám, které by je mohly využít.

4.3 Závěr a doporučení

Organizace proFem se rozhodně neztotožňuje s prosazovanou koncepcí „**doplnění stávající právní úpravy o další oblasti**“, v nichž bude právní pomoc bezplatně poskytována. Naší prioritou je prosazení **jednotné právní úpravy**, nezvýhodňující a nezakládající monopol jedné stavovské organizace při poskytování bezplatné právní pomoci, která jen diktuje nevyhovující podmínky poskytování, ale limituje ji na směšné minimum.

Navrhujeme a stále prosazujeme rozpracování koncepce **varianty samostatného zákona o státem zajištěné právní pomoci ze strany Ministerstva spravedlnosti ČR**. Výhody tohoto řešení spočívají především v tom, že dojde k:

- sjednocení právní úpravy bezplatné právní pomoci a odstranění nejednotnosti a netransparentnosti systému;
- odstranění roztříštěnosti a nepřehlednosti úpravy;
- většímu povědomí široké veřejnosti o právech na bezplatnou právní pomoc;
- sjednocení kritérií posuzování nemajetnosti jako podmínky pro poskytnutí bezplatné právní pomoci;
- uchopení právní pomoci jako institutu přesahujícímu soudní řízení, tak jak je tomu při variantě doplňkové;
- jasné vymezení pozice neadvokátů v systému poskytování bezplatné právní pomoci, požadavky na odbornou kvalifikaci i rozsah jejich činnosti;
- zavedení jednotného systému poskytování bezplatné právní pomoci a jeho řízení, tj. jasné informace ve vztahu ke státu jako odpovědnému za úhradu poskytnuté pomoci.

V případě uskutečnění věcného záměru zákona tak, jak je navrhován nyní, tj. „doplňkovou variantou“, sice půjde o změnu, která má alespoň minimální rysy systematické pomoci občanům v uvedené oblasti, neboť konkrétně stanoví, kdo má na bezplatnou právní pomoc nárok a v jakých situacích, kdo takovou pomoc poskytne a jak budou hrazeny náklady s tím spojené. Tím však její přínos končí.

Je též otázkou politické vůle a síly opozičních hlasů odborné veřejnosti, zda se tentokrát vůbec podaří plánované úpravy v oblasti poskytování právní pomoci vůbec přijmout. Z reakcí odpovědných a poradních orgánů, zejména resortu Ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ČR, MPSV, Ústavního soudu ČR i Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že Ministerstvem spravedlnosti preferovaná koncepce **není vhodná**. Je tedy zřejmé, že v předloženém znění nebude návrh akceptován⁸¹, neboť předložené připomínky jsou natolik zásadního charakteru, že je nasnadě výrazný zásah především do zvolené koncepce. V současné době tedy není ani jednotným názor odborníků, k jaké variantě koncepce se přiklonit. Výsledky připomínkových řízení tak pravděpodobně vrátí návrh k novému zpracování.

81 Ke dni vypracování studie nemáme informace o změně předložené koncepce.

5. Nedostatky ZOTČ vplynuté z praxe

5.1 Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění hlavních principů navrhovaných změn právní úpravy

Práva a svobody pachatelů trestné činnosti a jejich ochrana, to jsou oblasti, kam až donedávna výhradně směřovala pozornost trestněprávních norem i praxe. Obětem trestných činů, tedy těm, kterým byla způsobena trestněprávním jednáním jiného újma na životě, zdraví či majetku, se soustavnější a komplexnější pozornosti i péče ze strany zákonodárců i justice dostalo de facto i de iure v našich zeměpisných šířkách až dne 1. srpna 2013, kdy nabyl v plném rozsahu účinnosti ZOTČ, kterým byly implementovány závazky vyplývající pro Českou republiku z dokumentů přijatých k podpoře obětí trestných činů na úrovni evropské legislativy, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu (dále jen „Směrnice“).

Jakkoli pozitivním krokem a posunem v ochraně práv a zájmů obětí přijetí zmíněné normy je, již sama praxe ukazuje, že je spíše krůčkem než krokem a je nezbytné na jeho kvalitě dále pracovat tak, aby naplnil svůj sledovaný účel. Z tohoto důvodu byl též vypracován sněmovní tisk č. 658/0, obsahující

cí novelu ZOTČ. Důvodem pro vytvoření této novely byla nutnost doimplementování důležitých ustanovení Směrnice, avšak obsah tisku a navrhované změny opětovně nereflektují mnohé důležité aspekty protekce práv obětí trestných činů. Ke dni vypracování této Studie je zmíněný sněmovní tisk, nyní č. 658/1, před druhým čtením v Poslanecké sněmovně ČR. Organizace pro-Fem přednesla své, dále v této kapitole specifikované pozměňovací návrhy, nejen v rámci Ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny ČR, ale též ve Výboru pro prevenci domácího násilí a násilí na ženách, poradním orgánu Rady vlády pro rovnost žen a mužů. V návaznosti na odbornou diskusi ve Výboru, a i s dotázanými adresáty našich otázek, jsme návrh modifikovali a tento jej podpořil svým usnesením.

Za použití konkrétních případů z naší praxe nejen za rozhodné období od srpna 2013⁸², z nichž potřeba změny zákona v rozsahu, jak níže navrhuje, jasně vyplývá, shledáváme nutnost změny zejména v níže uvedených oblastech:

Co tedy požadujeme?

1. **Změnu definice zvlášť zranitelných obětí**
2. **Zařazení a modifikace ustanovení k naplňování práva na ochranu před druhotnou újmou**
3. **Výsledky ve výslechových místnostech koncipovat jako povinnost, nikoli možnost**
4. **Zařazení a modifikace ustanovení k odstranění zvýhodnění stavovských organizací**
5. **Modifikace ustanovení k odstranění neúměrných průtahů na poskytnutí peněžité pomoci obětem**
6. **Modifikace ustanovení k umožnění včasného uplatnění nároku na náhradu škody**

5.2 Jak na změny (legislativní doporučení)

5.2.1 Změna definice zvlášť zranitelných obětí

ZOTČ vymezuje kategorii zvlášť zranitelných obětí, kterým přiznává širší okruh práv⁸³. Oběti domácího násilí však v ZOTČ explicitně uvedeny jako zvlášť zranitelné oběti nejsou, a to přes ten významný fakt, že Směrnice považuje oběti domácího násilí za oběti s potřebou zvláštní ochrany⁸⁴.

Oběti domácího násilí jsou, vzhledem ke svému postavení, prožitým psychickým a fyzickým útrapám a poměru k pachateli, ohroženy ve větší míře druhotnou újmou a postavení zvlášť zranitelných obětí by jim mělo být jednoznačně přiznáno tak, aby dané nemuselo být složité a mnohdy nejednoznačně dovozováno z obecné a povšechné definice uvedené ve stávajícím ustanovení § 2 odst. 4 písm. d) ZOTČ.

Dále je nezbytné uvést, že pokud tedy důvodová zpráva k navrhované novelizaci ZOTČ deklaruje nutnost novely tak, *„...aby ve všech ohledech odpovídala smyslu a účelu směrnice, a to zejména ... vymezení tzv. zvlášť zranitelných obětí...“*, pak je vhodné účel Směrnice skutečně sledovat a oběti domácího násilí do explicitního výčtu zvlášť zranitelných obětí začlenit, tak jako je tomu v článku 18 Směrnice.

Explicitní zařazení obětí domácího násilí mezi zvlášť zranitelné oběti se však nesetkalo s podporou nejen ze strany oslovených poslanců, avšak ani ze strany adresátů dotazníků (pro byli jednoznačně pouze zástupci NNO). Též zástupci Ministerstva spravedlnosti ČR k uvedenému návrhu kontrovali, že oběti domácího násilí se jistě „vejdou“ pod definici uvedenou v § 2 odst. 4 písm. d) ZOTČ. Vedení snahou o zlepšení postavení obětí násilí na ženách jsme se proto rozhodli podpořit pozměňovací návrh⁸⁵, který zazněl při jednání Ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny ČR, vyjádřeném v usnesení ze dne 9. 6. 2016 v následujícím znění:

83 Např. právo na bezplatnou odbornou pomoc, opatření k zamezení druhotné újmy.

84 Článek 18 Směrnice.

85 Návrh poslankyně prof. JUDr. Heleny Válkové.

82 Období od nabytí účinnosti ZOTČ.

v § 2 odst. 4 písm. d) ZOTČ se slova „*trestného činu, který zahrnoval násilí či pohrůžku násilím*“ nahrazují slovy „...*trestného činu, který zahrnoval nátlak, násilí či pohrůžku násilím, trestného činu spáchaného pro příslušnost k některému národu, rase, etnické skupině, náboženství, třídě nebo jiné skupině osob nebo oběť trestného činu spáchaného ve prospěch organizované zločinecké skupiny*“.

5.2.2 Zlepšení ochrany před druhotnou újmou

Jedna z nejdůležitějších složek této ochrany oběti je zabránění jejímu kontaktu s pachatelem. Pro oběti trestné činnosti je často již jen představa, že by se mohli s pachatelem setkat, velice traumatizující. ZOTČ správně upravuje, že oběť má právo požádat, aby při úkonech, kterých se oběť účastní, byla přijata opatření k zabránění kontaktu s pachatelem⁸⁶. Nejčastěji toto setkání hrozí při hlavním líčení v soudní síni, na chodbách v soudní budově, či dokonce v těsné blízkosti soudní budovy. Dle našich zkušeností, a jak je vidět z níže uvedeného případu z praxe, soudy považují za svou povinnost zabránit kontaktu oběti s pachatelem pouze v soudní síni bez přesahu do soudního objektu či objektů policie.

Oběť znásilnění požádala soud o zabránění kontaktu s pachatelem podle § 17 ZOTČ. Soudkyně jí sdělila, že zajistí, aby se nemusela setkat s pachatelem v soudní síni, ale že již neodpovídá za prostory mimo soudní síň. Žena se s pachatelem na chodbě nakonec setkala, což mělo velice negativní důsledky na její psychický stav a ovlivnilo její schopnost vypovídat před soudem. Navíc pachatel do jejího otce na chodbě strčil.

V ZOTČ by mělo být jednoznačně uvedeno, že právo na zabránění kontaktu oběti s pachatelem je zajištěno nejen při úkonu ve věci samé, ale též před i bezprostředně po jeho skončení tak, aby nemohlo k nežádoucímu kontaktu dojít, tím by bylo bezpečně předcházeno obdobným situacím.

Navrhujeme proto, aby:

– v § 17 byla do odst. 1 vložena za větu první nová věta následujícího znění: „*Příslušné orgány jsou povinny učinit vhodná opatření, aby se oběť nedostala do kontaktu s osobou, kterou označila za pachatele, která je podezřelá ze spáchaní trestného činu, nebo proti níž se trestní řízení vede, též před zahájením a po skončení úkonu.*“

5.2.3 Výsledky ve výsledkových místnostech koncipovat jako povinnost, nikoli možnost

Od roku 2006 již v České republice najdeme speciální výsledkové místnosti. Za podpory dotačních titulů prevence kriminality vznikaly v průběhu následujících let na území ČR i další obdobná zařízení. Ačkoli počet výsledkových místností úspěšně vzrostl, a pokrytost jimi v rámci celé ČR je de facto zajištěna, setkáváme se v praxi bohužel s případy, kdy tyto místnosti nejsou příslušnými pracovníky Policie ČR aktivně využívány. O motivaci takovýchto pracovníků k danému kroku lze samozřejmě spekulovat, nicméně se domníváme, že přímým zařazením ustanovení do trestněprávních norem, které by výslech obětí tam, kde jsou již příslušné výsledkové místnosti zřízeny, činilo obligatorním, by bylo možné předejít nesprávným postupům a díky vhodnému prostředí určeného pro výslech obětí nejen naplňovat jejich ochranu před sekundární viktimizací, ale zajistit zkvalitnění prováděných výsledků a dalších úkonů v trestním řízení. Zázemí výsledkových místností, technika a možnost přímé kontroly kvality prováděných úkonů tak může přispět též k úspěšnějšímu vedení trestního řízení.

Ačkoli připravovaná novela ZOTČ již s výsledkovými místnostmi počítá, jedná se pouze o koncepci v duchu „*možnosti*“ jejich využití tam, kde jsou, **nikoli „povinnosti“** jejich využití⁸⁷. Nelze se proto za takovéto úpravy vyhnout situacím, které však v praxi bohužel nastávají, kdy příslušní pracovníci odmítnou realizovat výslech oběti v takto upravené místnosti s tím, že „...*na služebně disponují hračkami*“, a výsledkovou místnost k tomu uzpůsobenou nevyužijí, ať již motivováni tím, že nechtějí být kontrolováni, či jinými motivy.

⁸⁶ § 17 ZOTČ.

⁸⁷ Bod 17 pozměňovacích návrhů ve sněmovním tisku č. 658.

Navrhujeme proto, aby:

– § 20 odst. (2), první věta ZOTČ, byl koncipován takto: **„Jsou-li v místě provádění příslušného úkonu zřízeny, provádí se výsledk zvláště zranitelných obětí v přípravném řízení vždy v prostorách k tomuto účelu přizpůsobených nebo připravených (dále jen ‚výsledkové místnosti‘), a to osobou k tomu vyškolenou.“**

5.2.4 Odstranění zvýhodnění stavovských organizací

Systém péče o oběť trestného činu tak, jak je vymezen v ustanovení § 4 ZOTČ, pokrývá dostatečně oblasti, které je třeba ošetřit při práci s obětí trestného činu. Zavedením registru poskytovatelů této pomoci pak zákonodárci dali základní strukturu a pravidla institucím, které se touto péčí o oběti profesionálně zabývají. Opětovně však právní úprava nereflexuje praxi a některá pravidla pak naopak zvýhodňují stavovské organizace, resp. organizaci.

Péči o oběti trestných činů se věnují desítky neziskových organizací, které s ohledem na omezené finance, ale i s ohledem na specifickou povahu této práce nedisponují svými advokáty, a chybí zde proto propojenost poskytnuté sociální, psychologické a terapeutické práce s obětí s odbornou právní prací, resp. právním poradenstvím. Je zcela zřejmé, že práce s obětí trestného činu je velmi citlivá a právní pomoc by měla nasedat a působit v kooperaci s prací sociální, psychologickou a terapeutickou. Zákon však dané evidentní principy práce s obětí nereflexuje, když právní poradenství svěruje de facto výhradně do rukou advokátů, a uměle tak vytrhává oběť z komplexní poradenské péče, neboť co do právního aspektu se oběť musí obrátit pouze na advokáty (viz § 6 ZOTČ a § 51a trestního řádu). Praxe je přitom taková, že subjekty zapsané v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů sice disponují svými vlastními právníky, ovšem právníky v pracovněprávních poměrech, které tento status vyděluje z advokátní činnosti⁸⁸.

Právníci aktivně propojení s organizacemi poskytovatelů pomoci obětem trestných činů jsou školení pro předemtnou problematiku, disponují i určitým přesahem v oblasti psychologie a terapie, problematikou práce s traumatizovanou obětí se intenzivně zabývají a rozvíjejí nejen své odborné znalosti v právní oblasti, ale i souvisejících disciplínách. Je proto nasnadě, že takto vybavení profesionálové jsou schopni poskytnout právní poradenství oběti minimálně ve stejném rozsahu jako stavovskými se sdružující advokáty.

S ohledem na výše uvedené se proto lze domnívat, že ustanovení § 6 ZOTČ a § 51a trestního řádu by neměla cílit pouze na advokáty, ale kvalifikovaná pomoc ve stanoveném rozsahu by měla být za stejných podmínek jako advokáty poskytována též jinými osobami disponujícími stejným právnickým vzděláním, které působí v organizacích zapsaných v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů.

Navrhujeme proto, aby:

– § 6 odst. (2) byl koncipován takto: **„Právní pomoc obětem podle tohoto zákona mohou za úplatu poskytovat pouze advokáty. Bezúplatně též zaměstnanci subjektů zapsaných v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů, s ukončeným vysokoškolským vzděláním magisterského typu v oboru právo a praxi v oblasti práce s oběti trestných činů nejméně 2 let.“**

– § 6 odst. (3) byl koncipován takto: **„Subjekty akreditované pro poskytování právních informací mohou podle tohoto zákona poskytovat obětem trestných činů právní informace a právní pomoc za podmínek stanovených v odst. 2 tohoto ustanovení. Probační a mediační služba může podle tohoto zákona poskytovat obětem trestných činů právní informace.“**

– § 51a odst. (4) trestního řádu byl koncipován takto: **„V případě, že si poškozený sám zmocněnce nezvolí, ustanoví jako zmocněnce za podmínek uvedených v odstavcích 1 a 2 předseda senátu a v přípravném řízení soudce osobu zapsanou v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů pro právní pomoc podle zákona o obětech trestných činů dle místa působnosti a v pořadí, jak v něm následují. Není-li to možné nebo účelné, ustanoví zmocněncem jinou odbornou osobu, zejména**

⁸⁸ Pracovněprávní poměr je důvodem pro pozastavení výkonu advokacie ve smyslu zákona o advokacii, resp. i z činností avizovaných ve zmíněných § 6 ZOTČ a § 51a TR.

advokáta; ustanovení § 39 odst. 2 a 3 se použijí obdobně. Náklady vzniklé přibráním takového zmocněnce hradí stát.“

5.2.5 Stop průtahům na poskytnutí peněžité pomoci obětem

Peněžítá pomoc obětem trestných činů slouží k odvrácení akutních negativních důsledků spáchané trestné činnosti v její sféře a tak i překlenutí zhoršené sociální situace oběti. Měla by jí být proto poskytnuta skutečně bez zbytečného odkladu. Pokud je peněžítá pomoc přiznána oběti až po delší době, ztrácí tak vlastně svůj smysl. V současné době Ministerstvo vnitra vyřizování stížností nezvládá ve stanovených termínech, jak je vidět níže.

Klientka byla napadena skupinou útočníků, a i když zranění jí způsobená sama o sobě nebyla vážná, u klientky se v důsledku prožitého útoku rozvinula posttraumatická stresová porucha. Posttraumatická stresová porucha je považována za těžkou újmu na zdraví a klientce naprosto znemožnila běžné fungování, zejména soustředit se na práci a pracovní výsledky. Vzhledem k tomu, že klientka podávala neuspokojivé pracovní výkony a byla v době spáchání trestného činu v práci ve zkušební době, ukončil s ní zaměstnavatel pracovní poměr s okamžitou účinností. Tím se ocitla bez příjmů k pokrytí potřeb svých a svých dvou dětí. Peněžitou pomoc nakonec za způsobenou škodu trestněprávním jednáním po 8 měsících obdržela, nicméně v té době si již byla nucena obstarat nezbytné finance pro chod rodiny ekonomicky nevýhodným úvěrem.

Lhůty pro poskytnutí peněžité pomoci obětem by měly být striktně normativně stanoveny a měly by reflektovat okamžité potřeby obětí tak, aby byl naplněn jejich smysl a účel. Tříměsíční lhůta pro vyřízení žádosti je velice dlouhá sama o sobě, přičemž ve většině případů v praxi je prodloužena právě o dobu nutnou k dožádání podle písm. b) odst. 3 ustanovení § 30 ZOTČ. Příslušní pracovníci pak neúměrné protahování odůvodňují konkrétně tím, že příslušný spisový materiál, relevantní k posouzení žádosti, se nalézá na pracovištích orgánů činných v trestním řízení, přičemž kooperace s nimi není

flexibilní. Tímto postupem pak dochází k dalšímu bobtnání časových mantinelů, v nichž má být, a je nasnadě, aby bylo o věci rozhodnuto. **Poskytnutí peněžité pomoci s odstupem několika měsíců až let pak popírá smysl a účel této pomoci.** Bohužel podle provedeného průzkumu je v současné době praxí příslušných orgánů přiznávat peněžitou pomoc výhradně po právní moci rozhodnutí ve věci, což je zcela evidentně v rozporu s účelem této pomoci a tím, kam zákonodárce mířil při zakotvení tohoto institutu do našeho právního řádu. Při délce trestních řízení pak opravdu postrádá i smysl být akutní pomocí, a zmírnit tak závažné dopady trestného činu do osobní, nejen ekonomické, sféry oběti.

Navrhujeme, aby:

– § 30 odst. 3 ZOTČ byl koncipován takto:

(3) Ministerstvo žadateli písemně potvrdí přijetí žádosti. Ministerstvo vydá rozhodnutí o žádosti nejpozději do 3 měsíců od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba:

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,**
- b) nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny, v tomto případě nejdéle však o 60 dnů.**

5.2.6 Ochrana poškozeného a jeho nároku na náhradu škody

Postup poškozeného při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené trestnou činností je upraven trestním řádem, ale je neodvratně limitován okamžikem „...nejpozději u hlavního líčení před zahájením dokazování...“⁸⁹. V této souvislosti však oběti trestných činů často narážejí na problém, kterým je nejen skutečnost, že o svém nároku nejsou orgány činnými v trestním řízení sro-

⁸⁹ § 43 odst. 3 TŘ.

zumitelně poučení a informování, ale též skutečnost, že v nejzazší okamžik, který je pro jejich nárok rozhodný, nejsou prakticky schopné relevantní nárok uplatnit, a to z důvodu fyzické nepřítomnosti. Nepřítomnost je však zákonem předpokládaná a má sloužit k jejich ochraně před kontaktem s násilnou osobou. Příklad z praxe dané jen potvrzuje.

Klientka byla společně se svým synem dlouhodobě týrána svým manželem. Její manžel byl obviněn z trestného činu domácího násilí a ve věci se konalo hlavní líčení. Klientka měla velký strach z toho, že se s bývalým manželem setká, a poprosila soud o zabránění kontaktu s pachatelem (viz příklad níže). Soudce jí vyhověl, při příchodu do soudní budovy na ni čekala justiční stráž a odvedli ji do kanceláře soudce, kde čekala až do zahájení své výpovědi, která se konala bez přítomnosti obžalovaného. Bohužel tím bylo klientce znemožněno uplatnit svůj nárok na náhradu škody, protože v době, kdy se soudce ptal na to, jestli někdo z poškozených uplatňuje nárok na náhradu škody, tak klientka byla mimo soudní síň.

V rámci pohovorů nad případy uvedenými v dotazníku přišli zástupci policie a státních zástupců s další oblastí, kde jsou práva poškozeného značně ohrožena a zkrácena. Jedná se o odklony od obecného způsobu úpravy trestního řízení⁹⁰. Tento typ řízení však může velice rychle skončit vydáním trestního příkazu, aniž by poškozený stačil svůj nárok na náhradu škody uplatnit, resp. následky v podobě způsobené škody se mohou objevit až po skončení takového řízení. Nejčastější následek trestněprávního jednání zahrnující domácí násilí, tedy posttraumatický stresový syndrom, se v plné míře standardně může rozvinut s větší časovou prodlevou, a tedy až ve chvíli, kdy uplynul rozhodný okamžik pro uplatnění příslušného nároku.

Nelze též opomenout situaci, kdy je zde evidentně následek (škoda na zdraví nebo majetku) způsobený trestněprávním jednáním obviněného, avšak trestní stíhání obviněného je zastaveno, pokud mu hrozí významně

vyšší trest za jinou trestnou činnost. Zde je pak poškozenému de facto i de iure odebrána možnost uplatnit svůj nárok, a to i kdyby se vešel do stanoveného „časového limitu“. Je přitom nesporné, že kompenzace škody nemůže být přehlíženým institutem, jakkoli v plné míře neobnovuje původní stav a neodvrací negativní dopady způsobené trestněprávním jednáním. Jak tedy poškozeného řádně ochránit?

Přehodnocení a přenastavení rozhodného okamžiku pro uplatnění nároku na náhradu škody může, dle našeho názoru, napomoci obětem trestných činů řádně a včas nárokovat svá práva, a účel ochranných ustanovení trestněprávních kodexů ve vztahu k obětem trestných činů tak může být lépe naplněn. Navrhli jsme proto k diskusi odborníkům toto řešení.

Navrhujeme, aby:

– v § 43 odst. 3 TŘ byla změněna druhá věta následovně: **„Návrh je třeba učinit nejpozději u hlavního líčení do skončení dokazování (§ 216 odst. 1); je-li sjednána dohoda o vině a trestu, je třeba návrh učinit nejpozději při prvním jednání o takové dohodě (§ 175a odst. 2)...“**

– **Nové znění § 314g TŘ:**

„(1) Obviněný, osoby, které jsou oprávněny podat v jeho prospěch odvolání, a státní zástupce a poškozený mohou podat proti trestnímu příkazu odpor. Odpor se podává u soudu, který trestní příkaz vydal, a to do osmi dnů od jeho doručení. Osobám, které mohou podat odvolání ve prospěch obviněného, s výjimkou státního zástupce, končí lhůta tímž dnem jako obviněnému. Jestliže se trestní příkaz doručuje jak obviněnému, tak i jeho obhájci, běží lhůta od toho doručení, které bylo provedeno později. Na navrácení lhůty se obdobně užije ustanovení § 61. Po doručení trestního příkazu se může oprávněná osoba odporu výslovně vzdát.“

Ze zpětných vazeb adresátů dotazníků bylo zjištěno, že se rozhodně kloní k modifikaci těchto rozhodných ustanovení, avšak nikoli navrženým způsobem. Důvodem je neúměrné protahování trestního řízení a též průlom do zásad trestního řízení, který by představovala změna ustanovení § 341g TŘ.

90 Např. řízení před samosoudcem dle § 314a a násl. TŘ.

5.2.7 Další návrhy na změny z praxe

Z pohovorů s jednotlivými profesemi vyplynuly i další podněty k zamyšlení a případným změnám ZOTČ a TR, jedná se zejména o následující:

- téměř 80 % obětí není schopno interpretovat obsah poučení o právech a povinnostech, kterým se jim dostává při prvním kontaktu s Policií ČR, poučení bývá předáváno v nevhodný čas a nesrozumitelně, psaný text je pro oběti nesrozumitelný. Řešením by mohlo být opakování poučení při každém úkonu s obětí.
- ze zkušeností zástupců policie vyplývá, že advokáti mnohdy uplatňují za poškozené pouze majetkovou újmu. S uplatňováním nemajetkové újmy (zejména v oblasti psychické) nemají zkušenosti. Řešením by bylo již zmiňované zapojení „neadvokátů“ zmocněnců, kteří jsou školení v řádné obraně práv oběti trestného činu a jsou schopni s touto obětí kvalifikovaně pracovat.
- 30 % nároků na náhradu škody uplatněných v trestním řízení je odkázáno do řízení občanskoprávního.
- pomoc subjektu zapsaného v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů využívá pouze 50 % obětí.
- zvláště zranitelné oběti absolvují průměrně 7–9 výslechů (počítáno „od první hlídky“ po vynesení rozsudku). Ani takto vysoké číslo však není důvodem, aby výslechy těchto obětí byly obligatorně ze zákona realizovány v režimu „neodkladného a neopakovatelného úkonu“.⁹¹ Ze strany zástupců policie, policejních psychologů i státních zástupců byl navržený postup negován, neboť to nedovoluje ve většině případů psychické rozpoložení oběti, a dále že takovéto úkony jsou v rámci trestního řízení v převážné většině zpochybněny. Přínos této změny pro ochranu oběti by byl nulový.

5.3 Závěrem důvody „pro“ změny

Jak již bylo shora uvedeno, je nezbytné navrženou právní úpravu začlenit do právního řádu ČR s ohledem na soulad jednotlivých právních řádů Evropské unie a obsah Směrnice. Navržené změny nikterak nejdou proti ustanovením i smyslu Směrnice a v plném rozsahu splňují povinnost a záměr novelizace ZOTČ, tj. doimplementovat v planém rozsahu důležitá ustanovení Směrnice.

Navrhovaná právní úprava plně respektuje ústavní pořádek České republiky, zejména právo na spravedlivý proces a zásadu zákonnosti, vychází z principů Směrnice vydané na základě a v souladu s předpisy Evropské unie. Bez doplnění českého právního řádu o navrhovanou právní úpravu by naopak nebyla důležitá ustanovení a principy Směrnice do právního řádu ČR implementována bez zbytku a v celém svém rozsahu (zejména v části explicitního uvedení obětí domácího násilí jako zvláště zranitelných obětí).

Finanční efekt úpravy by se mohl projevit pouze v **pozitivním slova smyslu** při akceptaci koncepce poskytování právního poradenství, resp. zastoupení zvláště zranitelné oběti zmocněncem, osobou neadvokátem, kdy by odměna těmto subjektům mohla být stanovena v nižší výši než advokátům či zcela bezplatně.

Finanční přesah se nepředpokládá ani u obligatorního využívání výslechových místností, neboť koncepce reflektuje využívání existujících místností, nestanoví povinnost tyto místnosti nově vystavět. Navrhované úpravy ZOTČ nezvyšují ani případná korupční rizika, naopak v části týkající se výslechových místností eliminují jejich možný výskyt.

91 Dle § 160 odst. 3 a 4 TR.

6. Koncepce trestného činu znásilnění versus Istanbulská úmluva, nízké tresty za trestné činy proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti

Slečna Zuzana se rozešla s přítelem. Začala se věnovat sportu. Ve sportovním kroužku se seznámila se zajímavým mužem. Zajímal se o ni, zvyšovalo jí to sebevědomí. Byl impozantní, vysoký oproti její drobné postavě. Byli na výletě, psali si. Dohodli se na romantické noci v hotelu s tím, že jí udělá masáž po společném sportu. Po sprše ji začal masírovat. Začal si „dovolovat“ víc a víc. Řekla mu, ať přestane, odstrčila ho, proti jeho velké postavě neměla šanci, přišla si směšná. Pachatel to neakceptoval, řekl jí, že je to vzrušující součást sexuální hry. Vykonal na ní soulož. Nebyla schopná klást větší odpor. Kamarádky ji přesvědčily, že je to super chlap, že tak lépe zapomene na předchozího přítele. Nebyla si jistá, přišla se poradit do proFem. Bylo to znásilnění? Vždyť řekla „NE“.

Popsaný případ jsme k posouzení předložili všem adresátům dotazníků. Jaká byla reakce? Téměř **90 % dotázaných právních odborníků by toto jednání neposoudilo jako trestný čin podle § 185 TZ – znásilnění**, podle koncepce tak, jak ji zná naše současná právní úprava. Zlepší se nazírání odborné i neodborné veřejnosti na tuto problematiku s ratifikací Istanbulské úmluvy? Změní se vlastně něco?

6.1 Istanbulská úmluva – co to je?

Istanbulská úmluva byla poprvé předložena k podpisu dne 11. května 2011. V platnost pak vstoupila v souladu se svým čl. 75 dne 1. srpna 2014.

Její cílem je reflektovat na vysoký výskyt **domácího a genderově podmíněného násilí**⁹², přispět k eliminaci jeho forem a najít určitý standard prevence a potírání těchto forem násilí na mezinárodní úrovni. Úmluva je výzvou k větší rovnosti mezi ženami a muži, jelikož násilí na ženách má hluboké kořeny v nerovnosti pohlaví a je živeno patriarchální kulturou a kulturou neštěčnosti k této situaci. Je skutečně první mezinárodní lidsko-právní úmluvou, jež je specificky zaměřená na násilí na ženách, jako je např. sexuální násilí, znásilnění, nebezpečné pronásledování, nucené sňatky či škodlivé ženské praktiky⁹³.

Ke dni dokončení této Studie podepsalo Úmluvu již **42 států Rady Evropy**. Není však tajemstvím, že cesta ČR k podpisu byla trochu zdoluhavá, a nevládním neziskovým organizacím nelze upřít významný podíl na celém procesu⁹⁴. Podpisu předcházely vzrušené diskuse zastánců (velkou podporu má dokument v Ministroví pro lidská práva ČR a jeho úřadu) i odpůrců (zástupci politické strany KDU-ČSL) a jejich kontroverzní komentáře a glosy plnily stránky tisku i dalších médií⁹⁵. Postoje odpůrců podpisu však nebyly založeny na relevantních argumentech a lze je nazvat jen „populistickými gesty“.

Potřeba dokumentu tohoto charakteru je totiž pro Českou republiku zásadní, když dle aktuálního výzkumu proFem/Mind Bridge Consulting (v roce 2015)⁹⁶ osobním dotazováním mezi 3000 respondentkami vyplynulo, že obětí domácího násilí, jako jedné z forem násilí na ženách, v České republice se stalo 27,7 % žen ve věkové skupině 18 let a starších. Po propočtu na celou populaci tento podíl odpovídá přibližně **1,232 milionu žen z celkového počtu 4,449 milionu žen** ve věku 18 let a starších.

Dne **2. května 2016** byla Istanbulská úmluva podepsána ze strany zástupce ČR a vláda uložila ministru spravedlnosti, aby předložil návrh legislativních opatření k zajištění provádění Úmluvy do 30. července 2017⁹⁷. Dle sdělení předsedy vlády lze očekávat předložení návrhu na ratifikaci Úmluvy Parlamentu ČR v termínu do 30. června 2018⁹⁸. Pokud jde o přistoupení samotné EU k Istanbulské úmluvě, bylo deklarováno, že tento krok naší republiky v rámci EU bude podporován.

Právní charakter Istanbulské úmluvy jako mezinárodní smlouvy znamená, že bude tímto dokumentem po jeho ratifikaci Česká republika vázána. Protože se jedná o mezinárodní smlouvu upravující práva a povinnosti osob, je třeba k její ratifikaci souhlasu obou komor Parlamentu ČR⁹⁹. Okamžikem vyhlášení Istanbulské úmluvy se právní normy v ní obsažené stávají součástí českého právního řádu a v případě, že by český zákon určitému ustanovení úmluvy odporoval, měla by **přednost úprava obsažená v Istanbulské úmluvě, nikoli v českém zákonu**¹⁰⁰.

92 K tomuto pojmu viz kapitola 1. Násilí na ženách této publikace.

93 Viz preambule a článek 1 Istanbulské úmluvy.

94 Před samotným podpisem vyzvala organizace proFem a Česká ženská lobby vládu dopisem žádajícím o podporu Istanbulské úmluvy. V dopise bylo reflektováno vyslovení souhlasu vlády ČR v únoru 2016 s podpisem Istanbulské úmluvy a byl dán apel na dodržení jejího podpisu Istanbulské úmluvy Českou republikou do června 2016. Zmíněn byl též návrh Evropské komise na přistoupení Evropské unie k Istanbulské úmluvě s tím, aby adresát dopisu podpořil Evropskou unii v podpisu a ratifikaci Úmluvy. V dopise byl předán i kontakt na národní expertku Střediska pro násilí páchaného na ženách, jež působí v rámci organizace Evropská ženská lobby (EWL).

95 Např. <http://konzervativnilisty.cz/index.php/122-cisla/brezen-2016/1375-co-je-istanbulska-umluva>.

96 HOKR MIHOLOVÁ, P., ONDRUŠKOVÁ, J., DOHNAL, D. *Ekonomické dopady domácího násilí v oblasti zdraví*. proFem, 2016. ISBN 978-80-904564-4-0, s. 33.

97 Vláda tento úkol Ministerstvu spravedlnosti ČR nicméně uložila již v usnesení č. 126 ze dne 23. února 2015 o Akčním plánu prevence domácího násilí a genderově podmíněného násilí na léta 2015–2018.

98 Viz sdělení předsedy vlády Bohuslava Sobotky organizaci proFem ze dne 20. 5. 2016.

99 Čl. 49 Ústavy ČR.

100 Čl. 10 Ústavy ČR.

6.2 Jsme na ni připraveni, nebo musíme „něco“ měnit?

Materiál Ministerstva spravedlnosti ČR z roku 2015 analyzující připravenost ČR k přístupu k Istanbulské úmluvě konstatuje, že platné právní předpisy v ČR, až na výjimky, postihují veškeré v úvahu přicházející životní situace v intencích jednotlivých článků na úrovni aplikační praxe. V závěru se též objevuje názor, že v souvislosti s přijetím Úmluvy **nebude nutné provádět zásadní změny v právním řádu České republiky**. S tímto názorem se rozhodně **nelze ztotožnit**, což ostatně vyplývá již z analýzy jednotlivých ustanovení Úmluvy.

6.2.1 Účel, definice, rovnost a nediskriminace, všeobecné závazky

Již samotné definice vyvolávají potřebu příslušné legislativní změny, když pojmy jako „násilí na ženách“, „gender“, ale především „domácí násilí“ nejsou naším právním řádem, buď vůbec, nebo nedostatečně definovány. Svůj hmotněprávní základ by měly tyto pojmy mít ve stěžejních předpisech našeho právního řádu, jako jsou trestní zákon a občanský zákoník.

I další principy a závazky vyjádřené v této kapitole musí být legislativně zakotveny a nelze tuto povinnost přesunout do sféry interních předpisů jednotlivých orgánů.

6.2.2 Integrovaná politika a sběr dat

Požadavek na ustanovení národního koordinačního orgánu¹⁰¹ vyvolá potřebu legislativní změny, s ohledem na vymezení statusu, kompetencí i odpovědností, kterou lze zrealizovat jedině v zákonné podobě.

Je to právě i systémové sbírání dat, po kterém volají snad všechny neziskové organizace zabývající se násilím na ženách a požadavky na jeho jednotné fungování a implementování do kompetencí příslušného orgánu vyžaduje zákonnou úpravu.

¹⁰¹ Článek 10 Úmluvy. Bude jím pravděpodobně Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Úřadem vlády ČR.

6.2.3 Prevence

Principy osvěty, vzdělávání, školení odborníků i programy preventivních zásahů a nápravy¹⁰² musí mít nutně své legislativní ukotvení. I prevence mířená na nezletilé na podporu znalostí, jak čelit násilí v kyberprostoru, se odrazí v příslušných právních předpisech¹⁰³ (předpisy o informačních technologiích apod.). Taktéž zapojení soukromého sektoru a médií do vypracovávání strategií k zabránění násilí na ženách je možné jen s kvalitním právním základem¹⁰⁴. Koncepce programů preventivních zásahů pak jistě pozmění zákon o policii, zákon o sociálních službách apod.

6.2.4 Ochrana a podpora

Podle článku 18 Úmluvy se smluvní strany zavazují k přijetí opatření, která zajistí ochranu obětí před ataky násilí a dále účinnou spolupráci orgánů činných v trestním řízení s nevládními neziskovými organizacemi. **Poskytování ochrany obětí nesmí být vázáno na ochotu oběti podat trestní oznámení nebo svědčit proti pachateli.**¹⁰⁵

V tomto směru tedy bude muset dojít k významné legislativní změně, neboť jeden z mechanismů stíhání násilí na ženách, kterým je postih pachatele podle zákona o přestupcích – přestupky proti občanskému soužití, je ovládnán dispoziční zásadou. Projednání takového násilí je totiž vázáno na návrh oběti, neboť se jedná o přestupek návrhový¹⁰⁶ a řízení nelze zahájit z úřední povinnosti. Změna bude znamenat průlom do právní koncepce této skupiny přestupků.

Potřebnou změnu vyvolá i nová povinnost informovat oběti o podpůrných službách a právních opatřeních v jazyce, kterému rozumějí¹⁰⁷.

¹⁰² Články 12 až 16 Úmluvy.

¹⁰³ Článek 17 Úmluvy.

¹⁰⁴ Změna mediálního zákona, tj. zákona č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání, v platném znění.

¹⁰⁵ Článek 18 odst. 4 Úmluvy.

¹⁰⁶ Podle § 68 zákon o přestupcích.

¹⁰⁷ Článek 19 Úmluvy.

V podstatě i veškeré další mechanismy sloužící k ochraně a podpoře před násilnými činy, jako jsou obecné podpůrné služby, pomoc při stížnostech, služby odborné pomoci, zřízení krizových center pro oběti sexuálního násilí, příbytky, bezplatné nonstop telefonické linky pomoci, ochrana a podpora dětských svědků musí mít svou legální oporu, což ostatně avizuje ve své analýze i Ministerstvo spravedlnosti.

6.2.5 Hmotné právo

Požadavek Úmluvy na občanskoprávní opatření k ochraně před násilím na ženách je ve svém základu splněn (viz předběžné opatření podle § 400 a násl. z. ř. s. a § 751 OZ). I možnost žaloby na náhradu škody za nesprávný úřední postup a nezákonné rozhodnutí odpovídá požadavku dle čl. 29 odst. 2 Úmluvy. Ani institut odškodnění¹⁰⁸ není našemu právnímu řádu cizí.

Zato ustanovení čl. 31 Úmluvy, kterým se stranám ukládá přijmout opatření, aby při rozhodování o svěření do péče a práva na styk s nezletilým dítětem byly brány v úvahu násilné incidenty, bude nejen zásadním pro průlom do dosavadní rozhodovací praxe soudů, ale znamená i podstatnou změnu ustanovení § 907 OZ.

I ustanovení čl. 33 o jasné klasifikaci psychického týrání jako jednání trestněprávně postižitelného je jasným vzkazem především do policejní praxe. I když je působení psychických útrap jednoznačně týráním a je nezákonné, pak preferujeme, aby výklad pojmu „týrání“, který je prozatím pouze obsahem judikatury¹⁰⁹, byl uveden explicitně ve výkladových ustanoveních trestního zákona.

Hmotněprávní změny trestního zákoníku vyžadují i ustanovení kriminalizující násilný potrat a násilnou sterilizaci¹¹⁰. Ustanovení Úmluvy by měly být nově reflektovány i v okruhu přitěžujících okolností¹¹¹.

108 Čl. 30 Úmluvy.

109 Trestní rozhodnutí 11/84 a 20/84.

110 Čl. 39 Úmluvy.

111 § 42 TZ a implementace čl. 46 Úmluvy.

6.2.6 Vyšetřování, stíhání, procesní právo a ochranná opatření

Závazky vyplývající z této kapitoly by se rozhodně měly objevit v novelizaci rozhodných předpisů na ochranu obětí. Významně by se měl dotknout zákona o přestupcích, do něhož by měla být implementována ustanovení o ochranných opatřeních ve prospěch obětí.

Rozhodné legislativní změny by měly nastat v souvislosti s čl. 55 Úmluvy a zásadou řízení *ex parte a ex officio*. Je tedy třeba zajistit:

- závazek zahájení řízení *ex officio* pro případy, kdy nebyl podán návrh na zahájení řízení obětí a kdy ke spáchání došlo, i jen částečně, na území smluvní strany, a to i v případě, kdy oběť stáhne svou výpověď nebo žalobu a
- zakotvení povinnosti umožnit nevládním a jiným organizacím pomáhat obětem a podporovat je, na jejich žádost, v průběhu vyšetřování. Tedy rozšíření kompetencí důvěrníka dle § 21 ZOTČ.

Zásadní zásah by měly doznat i ustanovení o promlčení. **Úmluva požaduje, aby došlo k úpravě promlčení zahájení všech druhů řízení pro trestné činy postižené Úmluvou tak, aby promlčecí doba uplynula až dostatečnou dobu po dosažení zletilosti oběti těchto trestných činů.**

6.2.7 Migrace a azyl, mezinárodní spolupráce a monitoring

Změny týkající se povolení k pobytu¹¹² by, dle vyjádření Ministerstva spravedlnosti ČR, byly takového zásahu do právního systému ČR, že jsou pro ČR nepřijatelné. V této oblasti bude proto naše republika žádat **učinění výhrady při ratifikaci**¹¹³. Odkazuje se na obdobný postup Malty, Monaka a Slovinska.

V ostatních ustanoveních Úmluvy nemusí být uvažováno o podstatné změně dosavadního právního řádu.

112 Čl. 59 Úmluvy.

113 Čl. 78 odst. 2 Úmluvy.

Z výše uvedeného, ale i níže rozebrané problematiky v odstavci 6.3 této studie však jednoznačně vyplývá, že počet nutných legislativních změn je opravdu nemalý a týká se stěžejních norem českého právního systému. Vždyť novelizace předpisů, jako jsou občanský zákoník, trestní zákon a trestní řád, zákon o přestupcích a mnohé další, rozhodně není jednoduchým a časově nenáročným procesem.

6.3 Trestný čin znásilnění a Istanbulská úmluva, inspirujeme se i zahraničím

6.3.1 Česká koncepce

Koncepce skutkové podstaty trestného činu znásilnění je v ČR odlišná od Úmluvy. Tento trestný čin je charakterizován dvojím jednáním, a to násilným jednáním v širším slova smyslu (tj. násilí, pohrůžka násilím nebo pohrůžka jinou těžkou újmu) a pohlavním stykem (jakýkoli způsob ukájení pohlavního pudu na těle jiné osoby)¹¹⁴. Za násilí se považuje použití fyzické síly ze strany pachatele za účelem překonání nebo zamezení vážně míněného odporu oběti¹¹⁵. Trestně odpovědný je i ten, kdo k takovému činu zneužije bezbrannosti oběti. Stavem bezbrannosti mohou být tak závažné stavy, v důsledku kterých není oběť schopna klást pachateli odpor (opilost), nebo stav oběti, pro který oběť nemůže rozpoznat, že by odpor klást měla (duševní porucha, mdloba atd.).

Donucením jiného k pohlavnímu styku se rozumí překonání jeho vážně míněného odporu nebo jeho podlehnutí při seznání beznadějnosti kladení odporu, s ohledem na to, že pachatel za použití násilí nebo pohrůžky násilí nebo jiné těžké újmy nedal žádnou možnost odpor projevit. Výsledkem násilí nebo pohrůžky násilím je, že taková osoba po vyjádření vážně míněného

nesouhlasu a projeveného odporu upustí od dalšího vzdoru pro svoji vyčerpanost, zřejmou beznadějnost, nebo z odůvodněného strachu, že pachatel svoji výhrůžku splní¹¹⁶.

Laický výklad této koncepce „...musím se fyzicky pořádně bránit a mít na to důkaz...“ má bohužel značný vliv na to, že ženy nechtějí znásilnění označovat. Tato skutečnost vyplynula především z odpovědí a informací poskytnutých nám NNO. Samostatnou skupinou žen, které nechtějí znásilnění označovat, pak tvoří oběti domácího násilí, které násilím vynucený pohlavní akt považují za „standardní“ a nepřikládají tomuto jednání v rámci zažívaného násilí větší váhu. Není tak překvapující, že ačkoli jsou v ČR úředně zaznamenána 1-2 znásilnění denně – předpokládá se, že znásilnění je hlášeno pouze v 8 % případů (a znásilňování, ke kterému dochází v rámci rodiny a partnerství, je hlášeno pouze ve 3 % případů). Dalším faktorem je i skutečnost, že veřejnost si je vědoma toho, že těžké důkazy o tom, že ke znásilnění došlo, spočívá ve sféře poškozené. Jsou to pak především poškozené, které podstupují zdravotní prohlídky, četná znalecká posouzení věrohodnosti výpovědí, vyšetřování svého soukromí a toho, zda nejsou „promiskuitní“ a „vlastně si o to neříkaly“, mnohdy i vyšetření na detektoru lži, aby se prokázala nezbytná míra násilí pachatele, vážně míněného odporu či dostatečné bezbrannosti oběti a další okolnosti případu mající vliv na posouzení, že se jedná o čin trestný.

Je přitom právem každé ženy, a nejen ženy, projevit nesouhlas s jednáním, které je jí nepříjemné, s nímž nesouhlasí, které ji zraňuje a poškozuje, a je nemyslitelné, aby vyspělé právní státy stavěly trestnost takového jednání na míře, důraznosti a fyzickém základu prostého NE.

6.3.2 Znásilnění a Istanbulská úmluva

Článek 36 Úmluvy ukládá přistoupivším stranám povinnost „...učinit nezbytná legislativní opatření, aby byly jako trestné klasifikovány následující trestné činy:

114 JELÍNEK, J., a kol. *Trestní zákoník a trestní řád*. proFem, 5. aktualizované vydání, Leges 2014. ISBN 978-80-7502-049-9, s. 265.

115 JELÍNEK, J., a kol. *Trestní zákoník a trestní řád*. proFem, 5. aktualizované vydání, Leges 2014. ISBN 978-80-7502-049-9, s. 243.

116 Rozhodnutí – usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5Tdo 761/2012.

- a) *dojde-li přes nesouhlas oběti k vaginální, anální či orální penetraci sexuální povahy do těla druhé osoby jakoukoli částí těla nebo předmětem;*
- b) *je-li přes nesouhlas druhé osoby vykonán jakýkoli jiný akt sexuální povahy;*
- c) *je-li druhá osoba přes svůj nesouhlas přinucena podílet se na aktech sexuální povahy se třetí osobou;*
2. *Souhlas musí být dán dobrovolně jakožto výsledek svobodné vůle dané osoby posuzované v kontextu stávajících okolností...*“

Nesouhlasíme v tomto případě se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti, že koncepce trestného činu znásilnění naprosto odpovídá výše zmíněným principům a není třeba na ní cokoli měnit. Naopak, ponecháním současné právní úpravy se dostáváme do výrazného konfliktu s mezinárodně uznanou právní úpravou.

Již nyní je zřejmé, že podle nové koncepce bude postačovat **nesouhlas oběti, nikoli vážně míněný odpor, kterého podstatou je určitá intenzita**. Jakkoli z našeho průzkumu vyplynulo, že zástupci orgánů činných v trestním řízení (na tomto se jednomyslně shodli zástupci policie, soudci i dotazovaní státní zástupci) nechtějí, aby v tomto směru došlo ke změně právních norem, **je takováto změna nasnadě právě s ohledem na povinnosti uložené České republice mezinárodní smlouvou**.

Proč však čekat na ratifikaci Úmluvy, když lze inspiraci ke změně najít již u sousedního Německa. Dne 7. července 2016 schválili němečtí poslanci zpřísnění jejich trestních předpisů a nově budou tyto obsahovat princip „**ne znamená ne**“¹¹⁷. Obdobně jako je tomu u nás, uznávaly německé soudy za trestný čin znásilnění pouze postup pachatele, který si pohlavní styk vynutil násilím nebo pohrůžkou násilí. Nyní by mělo stačit, že k pohlavnímu styku došlo proti zjevné vůli oběti, tedy není třeba aktivní obrany.

117 Viz http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/ne-znamena-ne-nemecko-zprislnilo-zakon-trestajici-znasilneni--1630833.

6.4 Tresty

Řešíme-li nezbytnost změny trestního zákoníku co do koncepce skutkové podstaty, pak nelze opomenout i naprosto fatální nutnost zvýšení trestní sazby u tohoto trestného činu, a to v jeho dolní hranici. Čírtková o tomto trestném činu mluví jako o „*nejvíce zraňujícím zločinu mezi dospělými*“¹¹⁸. Právě s ohledem na tuto skutečnost by trest za takovéto jednání **nemělo být zásadně možné podmíněně odložit**, tak jak je to umožněno ustanovením **§ 81 odst. 1 TZ**. Nejen proto, ale především pro jeho závažnost by penalizace měla odrážet zájem státu na co nejpřísnějším potrestání takového jednání. Uložení podmíněného trestu odnětí svobody, k němuž se většina soudů uchyluje, pak rozhodně nereflektuje takový zájem státu a při uvážení důsledků tohoto trestněprávního jednání ve fyzické a psychické sféře poškozené je spíše výsměchem.

Věříme, že v rámci přizpůsobování našeho právního řádu Istanbulské úmluvě bude zohledněn i tento závažný nedostatek současné legislativy, který bagatelizuje zájem státu na potírání násilí na ženách v těchto nejzávažnějších formách. Inspiraci pro přehodnocení výše trestů lze rozhodně hledat v právních řádech evropských států, jako jsou Rakousko¹¹⁹, Španělsko¹²⁰ nebo Litva¹²¹.

118 ČÍRTKOVÁ, L. *Oběti sexuálního násilí*, in KOVÁŘ, P. *Sexuální agrese: znásilnění z pohledu medicíny a práva*. Maxdorf Jessenius, Praha 2008, s. 61.

119 Dolní hranice trestu odnětí svobody za spáchání obdobného trestného činu činí 5 let.

120 Dolní hranice trestu odnětí svobody za spáchání obdobného trestného činu činí 6 let.

121 Dolní hranice trestu odnětí svobody za spáchání obdobného trestného činu činí 3 roky.

7. Mezery v „integrovaném záchranném systému“ při řešení a prevenci násilí – absence pomáhajících profesí (školská sociální práce), azylového bydlení, školených sociálních pracovníků

Z našich zjištění vyplynula nejen potřeba doplnění systému služeb a hmotné pomoci obětem násilí (zálohované výživné, bezplatná právní pomoc, ale i místa k přechodnému – azylovému bydlení), ale i vyprofilování specializovaných odborníků pro každodenní práci s nimi.

7.1 Školská sociální práce

Důležitou rovinou při řešení a předcházení domácímu násilí je rovina a oblast školství. Škola je institucí, kde děti, které jsou oběťmi domácího násilí (ať již přímými či nepřímými), tráví nejvíce času. Školští pracovníci jsou těmi, kteří s takovými dětmi pracují, vzdělávají je, poznávají a mohou jim včas podat pomocnou ruku a poskytnout potřebnou pomoc tam, kde ohrožený rodič nemůže pro svůj strach a bezmoc.

Pedagogičtí pracovníci však v současné době nejsou s to pojmout do svých již tak přeplněných pracovních úkolů ještě funkci preventisty, diagnostika patologického jevu domácího násilí, jakéhosi advokáta, ombudsmana, mediátora a krizového interventa. Výkon všech těchto činností nezbytných pro zdravý vývoj dětí, ale hlavně pro účinné řešení a předcházení jevu domácího násilí, by šel jednoznačně na úkor kvality jejich hlavní výukové a vzdělávací funkce a poslání.

Tuto roli by však kvalitně zcela zřejmě zastal aktivně na škole působící sociální pracovník, který by pracoval s jednotlivými žáky a jejich rodinami nebo komunitami, pomáhal v hmotné či sociální nouzi a jiných úskalích.

Pokud tedy zákon o sociálních službách připouští možnost této profese ve školách¹²², proč nedotáhnout legislativní počín do konce a nenastavit **přítomnost sociálního pracovníka ve školách** jako obligatorní článek a nedílnou součást školského ekosystému? Ve svých důsledcích by to nemalou měrou přispělo k úspěšné prevenci a odvracení všech negativních dopadů patologických jevů, jako je domácí násilí a další. I slovenští odborníci usilují o legislativní oporu školské sociální práce ve svém normativním systému.

Z našeho průzkumu vyplynulo, že přítomnost sociálního pracovníka na škole by přivítala většina neziskových organizací, zabývajících se problematikou násilí na ženách. Při splnění kvalifikačních požadavků (viz kapitola 7.3 této publikace) by byly kvalitním přínosem. S ohledem na možnost sdílení jednoho takového pracovníka více školskými zařízeními by se rozhodně nejednalo o výrazný zásah do rozpočtu těchto zařízení. Přesah nejen do problematiky domácího násilí (ale násilí na ženách vůbec) by pak zajistil nejen důvodnost takto specifické pozice, ale jistě by tím byly naplněny i neustále v této publikaci zdůrazňované závazky Česka vyplývající z Istanbulské úmluvy.

Jakým jiným způsobem než tímto by bylo možné zajistit splnění povinností dle čl. 13 – osvěta, 14 – vzdělání, 16 – programy preventivních zásahů a nápravy a kapitoly IV. – Ochrana a podpora Istanbulské úmluvy.

7.2 Azylové bydlení

Systém diskutovaného sociálního bydlení by neměl řešit jen situaci lidí, kteří jsou ztrátou bydlení ohroženi, ale také lidí, kteří už se bez střechy nad hlavou ocitli. Jedná se nejen o seniory, zadlužené rodiny s dětmi, **ale i oběti domácí-**

ho násilí, které mnohdy namísto vykázání násilného partnera řeší situaci odchodem z domova spolu s nezletilými dětmi. Těm všem může pomoci kvalitní **zákon o sociálním bydlení**. Azylové domy nepředstavují dlouhodobé řešení ani vyhovující podmínky pro rodiny jako takové, ale jsou jakousi akutní první pomocí v krizové situaci.

Princip *housing first*¹²³, který se snaží prosadit experti Platformy pro sociální bydlení, by se tak měl aplikovat i na oběti násilí, které se snaží vymanit z ekonomické závislosti na násilném partnerovi a předejít mnohdy fatálním následkům ztráty střechy nad hlavou v důsledku toho, že aktivně řeší situaci a ze spirály domácího násilí se vymaní.

V návaznosti na spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR předložila proto organizace proFem k této problematice do připomínkového řízení své konkrétní návrhy, zejména aby co do personality byla působnost zákona o sociálním bydlení rozhodně **rozšířena i na oběti násilí na ženách**. Zákon by měl v základních parametrech navazovat na Konceptci sociálního bydlení v ČR 2015–2025. Do výčtu osob, pro něž jsou sociální byty určeny, by se tak měly zahrnout nejen oběti trestného činu týrání osoby žijící ve společném obydlí, ale má i přesah do trestných činů souvisejících s násilím na ženách.

Legislativní návrh:

– osoby označené za zvláště zranitelné oběti, dle zákona č. 45/2013 Sb., oběti trestného činu dle § 198, § 199, § 353 a § 354 zákona č. 40/2009 Sb., a oběti přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a), c), d), e) zákona č. 200/1990 Sb.

122 Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon v platném znění, uvádí v §19 bodu f) pravidla spolupráce školských poradenských zařízení se školami.

123 Pro ukončení bezdomovectví či ohrožení ztrátou bydlení je třeba těmto lidem nejprve dát důstojné bydlení, aby se mohli rychleji znovu začlenit do „běžného“ života.

7.3 Sociální pracovníci – specialisté na domácí násilí

Práce s traumatizovanou osobou vyžaduje značné nároky na kvalifikaci pracovníka. Oběti násilí na ženách jsou v převážné části oběťmi traumatizovanými, lišícími se „jen“ co do míry důsledků traumatu. Jejich sociální i psychologickou stabilizaci by tedy měli realizovat a poskytovat jim služby v této oblasti pouze kvalifikovaní pracovníci.

Z tohoto důvodu iniciovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v úzké spolupráci s neziskovými organizacemi pro tuto problematiku legislativní změnu v otázce kvalifikačních předpokladů osob pracujících s oběťmi, ale vlastně i zařazení takto vzdělaných pracovníků do okruhu těch, vykonávajících odbornou činnost.

Ze strany organizace proFem proto vzniklo toto doporučení k realizaci legislativních změn zákona o sociálních službách:

1. Změna ustanovení § 115 odst. 1:

– přidat do výčtu písm. f) Předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách, § 115:

Okruh pracovníků

(1) V sociálních službách vykonávají odbornou činnost

- a) sociální pracovníci za podmínek stanovených v § 109 a 110,
- b) pracovníci v sociálních službách,
- c) zdravotničtí pracovníci,
- d) pedagogičtí pracovníci,
- e) manželští a rodinní poradci a další odborní pracovníci, kteří přímo poskytují sociální služby,

f) garant odborných poradců a dalších odborných pracovníků pro problematiku domácího násilí (dále jen „garant“), odborní poradci pro problematiku domácího násilí (dále jen „odborní poradci pro DN“) a další pracovníci pro problematiku domácího násilí (dále jen „odborní pracovníci pro DN“).

2. Změna:

– vložení nového ustanovení § 116b odst. 1, 2, 3 a 4

- (1) **Odbornou způsobilostí garanta je vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením magisterského programu na vysoké škole humanitního zaměření současně s absolvováním**
 - a) **akreditovaného kurzu základní krizové intervence v rozsahu min. 100 hodin,**
 - b) **postgraduálního výcviku v metodách psychoterapie nebo dlouhodobého psychotherapeutického výcviku v rozsahu min. 500 hodin,**
 - c) **akreditovaných kurzů se zaměřením na problematiku domácího násilí, v rozsahu 32 hodin, a**
 - d) **praxe v oblasti problematiky domácího násilí v rozsahu 10 let.**
- (2) **Odbornou způsobilostí odborných poradců pro problematiku domácího násilí uvedených v § 115 odst. 1 písm. f) je vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením magisterského programu na vysoké škole humanitního zaměření a/nebo odborná způsobilost dle § 110 odst. 4 současně s absolvováním**
 - a) **akreditovaného kurzu základní krizové intervence v rozsahu min. 50 hodin,**
 - b) **akreditovaných kurzů se zaměřením na problematiku domácího násilí, v rozsahu 32 hodin, a**
 - c) **praxe v oblasti problematiky domácího násilí v rozsahu 5 let.**
- (3) **Odbornou způsobilostí dalších odborných pracovníků pro problematiku domácího násilí uvedených v § 115 odst. 1 písm. f) je vysokoškolské vzdělání současně s absolvováním**
 - a) **akreditovaných kurzů se zaměřením na problematiku domácího násilí, v rozsahu 24 hodin, nebo**
 - b) **praxe v oblasti problematiky domácího násilí v rozsahu 2 let.**
- (4) **Do doby splnění podmínky odborné způsobilosti dle § 116b odst. 2 písm. c) podléhá odborný poradce pro DN přímé kontrole a vedení garanta.**

(5) Do doby splnění podmínky odborné způsobilosti dle § 116b odst. 3 písm. b) podléhá odborný pracovník pro DN přímé kontrole a vedení odborného poradce pro DN nebo garanta.

3. Změna:

– přechodná ustanovení

Odborné způsobilosti dle ustanovení § 116 b odst. 1, 2 a 3 jsou garanti, odborní poradci a další pracovníci pro problematiku domácího násilí pracující ke dni účinnosti tohoto zákona v oblasti problematiky domácího násilí povinni uvést do souladu s tímto zákonem do 5 let ode dne účinnosti tohoto zákona.

K podpoře tohoto legislativního doporučení a odborné diskusi se připojili i zástupci významných ženských organizací Acorus, proDialog a Rosa, jako zástupci pracovní skupiny Výboru pro prevenci domácího násilí a násilí na ženách. Skutečnost, že MPSV přikládá těmto legislativním návrhům váhu, jak vyplývá z následné komunikace, a předkládá jej dále k meziresortním připomínkám, hovoří jasně o tom, že i v tomto směru se stát snaží situaci nepodceňovat.

8. Domácí násilí – patologický jev zralý na vlastní normu

Obětí domácího násilí se v Česku stává **každá šestá žena a každý dvaadvacátý muž**.¹²⁴ V roce 2013 provedla Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA) komparativní studii výskytu domácího a genderově podmíněného násilí v zemích EU¹²⁵. Studie ukázala, že **fyzické nebo sexuální násilí zažilo v České republice 32 % žen, obětí nebezpečného pronásledování se během svého života stalo 9 % žen, obětí sexuálního zneužívání 12 % žen a znásilnění 5 % žen**. Obdobný výzkum provedla také Světová zdravotnická organizace, která došla ke srovnatelným číslům. Některou formu fyzického či sexuálního násilí ze strany partnera nebo ne-partnerského sexuálního násilí zažilo **35 % žen**. Ženy tvoří až **95 % obětí** domácího a genderově podmíněného násilí. To vyplývá i z údajů Českého statistického úřadu (2014), které ukazují jednak silnou převahu žen mezi oběťmi jednotlivých

124 *Obětí domácího násilí v Česku je každá šestá žena, ukázal průzkum | Domov | Lidovky.cz* [online]. [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/obeti-domaciho-nasili-je-v-cesku-kazda-sesta-zena-ukazal-pruzkum-p82-/zpravy-domov.aspx?c=A151013_121917_ln_domov_ele.

125 *Násilí na ženách: průzkum napříč EU* [online]. [cit. 2016-04-02]. DOI: 10.2811/62424. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_cs.pdf.

druhů násilí a jednak provázanost domácího a genderově podmíněného násilí.¹²⁶

Když dne 1. ledna 2007 vstoupil v účinnost zákon č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím, znamenalo to sice významný průlom a posun v problematice. S odstupem času se ale nabízí myšlenka, zda honosný název (v praxi užíván název zákon na ochranu před domácím násilím) skutečně odpovídá obsahu. Zavedení institutu vykázaní a nové možnosti rozhodování v rámci předběžného opatření je rozhodně důležitou ochranou, avšak již nyní ukazují praktické poznatky, že tato ochrana je nedostatečná a je třeba provést **četné legislativní změny** skoro ve všech předpisech, které se násilí na ženách dotýkají.¹²⁷

Je nepochybné, že komplexní zákon by pomohl především ve sjednocení terminologie, týkající se problematiky násilí na ženách, vymezil by kompetence nevládních neziskových organizací při poskytování služeb v souvislosti s touto tematikou, stanovil by působnost koordinátora problematiky z oblasti veřejné správy, definoval by zásady prevence, a pokryl tak v jedné jediné normě veškeré související i procesní aspekty při řešení problematiky násilí na ženách.

Inspiraci lze hledat v právních rádech jiných evropských zemí, jako je Španělsko, které je unikátní co do ochrany obětí násilí, svým **zákonem proti domácímu násilí na ženách z roku 2004** – *Ley orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (dále jen „zákon o domácím násilí“).

126 Oběti trestných činů na území ČR v roce 2013: Vraždy motivované osobními vztahy – 51 žen, 46 mužů; týrání osoby žijící ve společném obydlí – 511 žen, 10 mužů; nebezpečné vyhrožování – 1132 žen, 48 mužů; omezování a zbavení osobní svobody – 194 žen, 48 mužů; znásilnění – 561 žen, 21 mužů; pohlavní zneužívání v závislosti – 68 žen, 3 muži; pohlavní zneužívání ostatní – 584 žen, 92 mužů (Zaostřeno na ženy a muže, 2014).

127 Které to jsou, vymezuje kapitola 2.2 této studie.

8.1 Španělsko – máme se co učit

Dříve bylo ve Španělsku vnímáno domácí násilí jako méně závažný zločin z vášně. Zásadní obrat nastal v roce 2004 se zmíněným zákonem o domácím násilí. Španělský zákonodárce nezastírá, že tento předpis je účelově genderově nevyvážený, což má důvod především v sociokulturních specifikách této země. Tím, že Španělsko disponuje samostatným zákonem, však nekončí ochrana před násilím na ženách v této jižanské zemi. Přesahy jsou evidentní až do trestních předpisů i civilního řízení.

8.1.1 Zákon proti domácímu násilí na ženách – Ley orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

V zájmu prevence násilí na dětech, mládeži, ženách musí být v oblasti vzdělávání a mediální sféře respektována při vyobrazování důstojnost žen, vyobrazení nesmí být diskriminační ani stereotypní. Na zdravotnický personál jsou kladeny vysoké nároky na včasné detekování problému, na podporu obětí, **vyplňování speciálních protokolů po zranění v důsledku ataků v rámci domácího násilí**, které jsou následně užívány k urychlení řízení jako stěžejní důkaz.¹²⁸

Je samozřejmostí **právo na integrovanou sociální pomoc** – právo na péči, krizové, podpůrné a azylové služby, které budou spolupracovat s policií, specializovanými soudci (na násilí na ženách) a dalšími institucemi. Instituce musí disponovat pro práci s oběťmi vyškolené pracovníky.¹²⁹

V případě, že oběť prokáže nedostatek finančních prostředků, má nárok na **bezplatnou obhajobu a zastupování ve všech správních a soudních řízeních**. Toto právo je rozšířeno i na **právní nástupce oběti** v případě, že **oběť zemře**.¹³⁰

128 Čl. 18 zákona o domácím násilí.

129 Čl. 19 zákona o domácím násilí.

130 Čl. 20 zákona o domácím násilí.

V oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení mají oběti **právo na omezení nebo reorganizaci pracovní doby, změnu místa výkonu práce, přerušování zaměstnání s možností rezervace jejich pozice a ukončení pracovního poměru**. Oběť musí být **omluvena** za pozdní příchod nebo absenci v zaměstnání, pokud sociální pracovník potvrdí, že se tak stalo v souvislosti s utrpenou fyzickou či psychickou újmou. Osoby samostatně výdělečně činné mohou být ze stejných důvodů **osvobozeny** od placení sociálního pojištění až na dobu **šesti měsíců**, což nemá vliv na příjem dávek ze sociálního pojištění.¹³¹

Pokud měsíční příjem oběti **nepřesahuje 75 % minimální mzdy, může dostat jednorázovou dávku** ze státního rozpočtu za předpokladu, že její věk, nedostatek profesionálních dovedností nebo sociální podmínky snižují její šance najít si zaměstnání. Výše této částky by se měla rovnat **šestinásobku měsíční podpory v nezaměstnanosti**.¹³²

Hlava V. zákona o domácím násilí řeší soudní ochranu obětí především tím, že jsou zavedeny **soudy pro násilí na ženách**. V každém obvodu působí jeden nebo několik soudů pro násilí na ženách se sídlem v hlavním městě tohoto obvodu a s působností na celém území obvodu. Jsou součástí trestního soudnictví, mají pravomoci i v civilních věcech.

Výčet jejich pravomocí v **oblasti trestněprávní** je více než inspirativní:

- provádějí soudní šetření za účelem vymáhání trestní odpovědnosti v trestních věcech stanovených v jednotlivých hlavách trestního zákona, a které se týkají vraždy a zabití, potratu, ublížení na těle, zranění nenarozeného plodu, omezování osobní svobody, morální integrity, sexuální svobody a pohlavní neporušenosti a dále jakéhokoliv jiného trestného činu spáchaného násilím nebo zastrašováním. Toto se týká případů, kdy tyto přečiny byly spáchané na manželce, bývalé manželce nebo ženě, která má s pachatelem podobný blízký vztah, bez ohledu na to, zda osoby sdílely společnou domácnost, či nikoliv, na

potomcích manželky nebo ženy, která žije s pachatelem trestného činu ve společné domácnosti, na nezletilých nebo postižených osobách, které žijí s pachatelem trestného činu ve společné domácnosti nebo za které nese rodičovskou odpovědnost manželka či družka pachatele trestného činu, nebo jí tyto osoby byly svěřeny do rodičovské, poručnické, opatrovnické nebo náhradní péče, v případech, kdy došlo k násilnému činu genderového charakteru.

- provádějí soudní šetření za účelem vymáhání trestní odpovědnosti za jakýkoliv trestný čin proti rodinným právům a povinnostem, je-li obětí trestného činu některá z osob uvedených v předchozím bodě.
- přijímají nařízení za účelem ochrany obětí trestných činů, aniž by byly dotčeny pravomoci příslušející dozorujícímu soudci.

Soudy pro násilí na ženách jsou dále výlučně příslušné v **civilním soudnictví**, pokud jsou současně splněny tyto podmínky:

- jedná-li se o občanskoprávní řízení, jehož předmětem je některá z věcí uvedených v předchozím odstavci;
- je-li **některá ze stran** občanského soudního řízení **obětí** násilných činů genderového charakteru;
- je-li **některá ze stran** občanského soudního řízení **pachatelem**, strůjcem nebo spolupachatelem násilných činů genderového charakteru;
- pokud soudce **zahájil trestní stíhání** pro násilí na ženách z důvodu trestného činu nebo porušení zákona v důsledku násilného činu spáchaného na ženě, nebo pokud bylo schváleno rozhodnutí o ochraně oběti násilného činu genderového charakteru;
- pokud soudce usoudí, že činy, které mu byly předloženy k projednání, nepředstavují v obecném měřítku násilné činy genderového charakteru, může návrh zamítnout a předat jej příslušnému soudnímu orgánu;
- ve všech výše uvedených případech je **mediace zakázána!**

131 Čl. 21 zákona o domácím násilí.

132 Čl. 27 zákona o domácím násilí.

Zaměstnanci těchto soudů jsou **speciálně trénováni a vzděláváni** v oblasti genderového násilí, traumatizovaných obětí a citových vazeb mezi obětí a pachatelem. Navíc u soudu obvykle asistují **psychologové a sociální pracovníci**.

Je garantována ochrana osobních dat obětí, jejich potomků i dalších osob.

Soudce může rozhodnout i bez návrhu, že řízení bude neveřejné. Soud může přikázat osobě obviněné ze spáchání násilného činu genderového charakteru, aby opustila bydliště, které sdílela s obětí nebo kde má rodina trvalý pobyt, a zakázat jí se tam vrátit.¹³³

Soudce může dát chráněné osobě **souhlas** k výměně rodinného domu, který spoluvlastní s obviněným, za jiný dům na určitou dobu a za stanovených podmínek, smluvně s agenturou nebo veřejnou službou, mezi jejíž aktivity patří pronájem prostor k bydlení.

Soudce může dát obviněnému soudní **zákaz** přibližovat se k chráněné osobě, k jejímu domu, místu zaměstnání nebo jiným místům, kde se chráněná osoba zdržuje.

Soudce může domnělého pachatele **zbavit výkonu rodičovské odpovědnosti**, péče nebo opatrovnictví. Soudce může obviněného **zbavit práva na osobní styk s dítětem**. Soudce může obviněného zbavit práva držet, nosit u sebe a používat zbraň.¹³⁴

Kapitola VI. zákona o domácím násilí pak vymezuje **pravomoci zvláštních státních zástupců pro tuto oblast**.¹³⁵

8.1.2 Trestní zákon – Ley orgánica 10/1995 del Código penal (poslední novela 2015)

V případě násilných činů genderového charakteru by měl soud uložit podmíněný trest **současně** se zákazem navštěvovat určitá místa, zákazem kontaktovat oběť a nařízením účasti ve vzdělávacím nebo tréninkovém programu. Pokud je podmíněn trest odnětí svobody v případě násilného činu

genderového charakteru, mělo by **nesplnění povinností**, resp. zákazů vést ke **zrušení odkladu uvěznění**. V případě, kdy byl pachatel odsouzen pro trestný čin spojený s domácím násilím, může být trest odnětí svobody nahrazen jedi- ně veřejně prospěšnými pracemi. V takových případech by měl soud nařídit dodržování zákazu navštěvovat určitá místa a kontaktovat oběť a také **povinnost** navštěvovat speciální převýchovné a sexuologické terapeutické kurzy.¹³⁶

V ochraně před zneužíváním a týráním žen jde španělský zákon dál a nelimituje trestnost sdílení společnou domácností, jako je tomu v našich podmínkách. Dle článku 153 trestního zákona „... *Kdokoli způsobí nějakou psychickou újmu (je jedno jakými nástroji, procesy, trýzněním) nebo zranění své manželce, bývalé manželce nebo ženě, která s ním má podobný blízký vztah, bez ohledu na to, zda osoby sdílely společnou domácnost, či nikoliv, nebo osobě, která je zvláště zranitelnou osobou žijící s agresorem...*“, bude potrestán tomu odpovídajícím trestem, přičemž **současně pokud soud uzná, že je to v zájmu nezletilé nebo nespolečenské osoby, bude vyloučen z výkonu rodičovské odpovědnosti, poručnictví, opatrovnictví nebo pěstounské péče až na 5 let**.

Zákon dále stanoví, že **tresty** uvedené výše by měly být uloženy v **horní polovině jejich trestní sazby**, pokud útok proběhl za přítomnosti nezletilého, byla použita zbraň nebo k němu došlo ve společném domě nebo v domě oběti nebo pokud zároveň pachatel porušil zákaz vstupu na určitá místa, zákaz kontaktovat oběť a její blízké nebo jiné prozatímní nebo bezpečnostní opatření stejné povahy.

Ochrana speciální skutkovou podstatou je poskytnuta i manželce, bývalé manželce, nebo ženě, která má s pachatelem podobný blízký vztah, bez ohledu na to, zda osoby sdílely společnou domácnost, či nikoliv, v případě **obtěžování a pronásledování**. Opět s dopadem do rodičovské odpovědnosti, resp. jejím omezením. Stejně je to i se **zastrašováním**. Opět zde platí pravidlo použití trestní sazby při horní hranici a uložení opatření na omezení kontaktu a přiblížení se s obětí. Stejná pravidla obsahuje i ochrana před **nátlakem**.¹³⁷

133 Čl. 64 zákona o domácím násilí.

134 Čl. 65–67 zákona o domácím násilí.

135 Ve spojení se zákonem o státním zastupitelství – Ley 50/1981 por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, čl. 18 a násl.

136 Čl. 83–86 trestního zákona.

137 Čl. 172 trestního zákona.

8.1.3 Občanský soudní řád – Ley 1/2000 en Enjuiciamiento Civil

Ukázkou vzorného propojení jednotlivých předpisů pak je článek 49 španělského civilního řádu, kdy v případě, že soudce v první instanci zjistí, že byl spáchán násilný čin genderového charakteru ve smyslu zákona o domácím násilí, který vedl k trestnímu řízení nebo ochrannému opatření, **předá případ kompetentnímu soudu pro násilí na ženách**, pokud případ ještě nedošel do fáze výslechu svědků. Pokud pak soudce v průběhu procesu zjistí, že byl spáchán násilný čin genderového charakteru, který nevedl k trestnímu řízení nebo ochrannému opatření, okamžitě **předvolá strany**, aby se dostavily k výslechu za přítomnosti státního zástupce **v následujících 24 hodinách**. Po výslechu státní zástupce do 24 hodin rozhodne, zda je vhodné nahlásit případ, nebo žádat příslušný soud o ochranné opatření. Pokud ano, předá soudu pro násilí na ženách **kopii spisu případu**.

8.2 Inspirace Německem a Rakouskem

I právní úpravy sousedních zemí obsahují inspirativní ustanovení, ať už představují komplexnější normu, či jen velice kvalitně zakomponované právní instituty pro potírání násilí na ženách a důsledky z tohoto nezákonného jednání vyplývající.

8.2.1 Německo a Spolkový zákon na ochranu před domácím násilím¹³⁸ (dále jen „spolkový zákon o DN“)

S účinností od 1. ledna 2002 se stal nedílnou součástí spolkového právního pořádku i výše uvedený zákon. Jeho působnost má přesah i na případy bývalých partnerů.

138 Gesetz zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellung sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehemwohnung bei Trennung.

Definuje civilní soudní opatření na ochranu před násilím domácím násilím, dále pronásledování a obtěžování (i prostřednictvím elektronických prostředků), neoprávněného vniknutí do soukromí, vyhrožování.¹³⁹

Ohrožená osoba může též za splnění podmínek dle § 2 spolkového zákona o DN požádat soud o **přenechání společného bydlí do výhradního užívání**. Stanoví se omezení této doby na **6 měsíců** a též zajištění případné náhrady.

Porušení vykonatelného soudního příkazu podle zákona na ochranu před násilím je trestným činem, za který hrozí pachateli odnětí svobody až na jeden rok nebo peněžité trest. Trestní odpovědnost dle jiných ustanovení tímto není dotčena.¹⁴⁰

Spolkový zákon o DN je pak vhodně navázán na další právní úpravu obsahující též důležitá ustanovení k ochraně před domácím násilím a jeho důsledky, především do sféry nezletilých dětí, především se jedná o **zákon o řízení ve věcech rodinných a věcech nesporného soudnictví** – Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit a Bürgerliches Gesetzbuch.

8.2.2 Rakousko

Zákon na ochranu před domácím násilím ze dne 31. 12. 1996 – **Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie** – zavedl změny v následujících zákonech týkající se ochrany před DN:

- **trestní řád (Strafprozessordnung)** a důležitá ustanovení o právu oběti přizvat třetí osobu ke všem úkonům řízení, nevypovídat v přítomnosti násilníka, nezbytný šetrný charakter otázek soudu při výslechu a právu na vyloučení osobních otázek, možnosti vyloučení veřejnosti v soudním řízení a vedení soudního řízení prostřednictvím videa;
- **exekuční řád (Exekutionsordnung)** a ochrana před domácím násilím v podobě předběžných opatření¹⁴¹;

139 § 1 odst. 1 a 2 spolkového zákona o DN.

140 § 4 spolkového zákona o DN.

141 § 382b – 382d exekučního zákona.

- **zákon o policejním sboru (Sicherheitspolizeigesetz)** a vykazání¹⁴²;
- **všeobecný občanský zákoník (ABGB)** a právo manželů podle § 92, kdy pokud jeden z manželů činí společné soužití neúnosným, pak je oprávněn druhý z manželů žít odděleně. § 137 a jeho odst. 2, který jasně deklaruje, že použití násilí a způsobení fyzického nebo psychického utrpení není povoleno. § 138, který určuje, že zvláště při otázce péče o dítě a osobního styku je vedoucím hlediskem, které by mělo být zohledňováno, nejlepší zájem dítěte, přičemž kritériem při posuzování péče o dítě je mimo jiné blaho dítěte, jeho bezpečí a ochrana fyzické a psychické integrity dítěte, a dále zamezení ohrožení dítěte, včetně násilí, nebo tím, že by se dítě stalo svědkem utrpení druhých. §187 odst. 2 kdy soud může omezit nebo zakázat osobní kontakt rodiče s dítětem, a to mimo jiné v případě, kdy je vůči dítěti použito násilí.

8.3 Co od komplexní úpravy očekáváme?

Komplexní norma, která by postihovala nejen formy násilí, ale veškeré prostředky právní ochrany, vymezení kompetencí úřadů i systém opatření v jejich prospěch, by jistě představovala nejen velký posun v prevenci násilí na ženách a potírání jeho důsledků, ale byla by jasným signálem státu, že tuto otázku nebere na lehkou váhu, že není okrajovou záležitostí k řešení a že se zasazuje o vytvoření kvalitního právního základu pro řešení dané problematiky.

Níže specifikujeme doporučení na její minimální obsah. Co tedy zejména očekáváme:

- **sjednocení terminologie** a definice zásadních institutů, které nejsou v současné době jasně definovány v žádné zákonné normě;
- autoritativní vyjádření státu o **převzetí odpovědnosti a absolutní netoleranci násilí na ženách**;

- zavedení **integrované politiky** v oblasti násilí na ženách a **systematizovaného sběru dat** o těchto patologických jevech;
- vymezení **kompetencí nevládních neziskových organizací** při práci s touto problematikou;
- vymezení **působnosti koordinačního orgánu** pro problematiku násilí na ženách;
- definování pravidel **prevence, osvěty a vzdělávání**;
- stanovení principů a pravidel **povinného školení odpovědných orgánů** v této oblasti (povinnost školení příslušníků policie, pracovníků OSPOD, soudců, státních zástupců, sociálních pracovníků a průběžné udržování a aktualizace problematiky);
- vymezení účasti **soukromého sektoru a médií** k prevenci násilí na ženách;
- vymezení působnosti **justice** v problematice násilí na ženách (specializované soudní senáty);
- vymezení působnosti **státního zastupitelství a policie** v problematice násilí na ženách (specializované týmy policistů a státních zástupců);
- zavedení systému **trestů a opatření** a pravidla jejich ukládání v případě násilí na ženách;
- zavedení jednotného systému **opatření v civilním řízení**;
- zavedení **systému hmotné pomoci** obětem násilí (příbytku, jednorázové dávky, zálohované výživné);
- zavedení **systému bezplatné právní pomoci** obětem;
- reflektování existence domácího násilí a násilí na ženách v **opatřeních pracovněprávní povahy, povinnosti zaměstnavatelů** apod.

Shora uvedený výčet představuje oblasti, které by norma měla pokrývat. **Španělská právní úprava, německý systém, spolu s ustanoveními Istanbulské úmluvy by měla být nejen vodítkem pro její vytváření, ale v mnohých částech (tam kde je třeba implementovat ustanovení Istanbulské úmluvy) i obligatorním obsahem.**

142 § 38a zákona o policejním sboru.

Závěr a shrnutí

Účelem této studie bylo nejen identifikovat legislativní nedostatky v zákonech týkajících se násilí na ženách, ale pojmenovat i problémy při jejich aplikaci v praxi. Jakkoli by se mohlo na první pohled zdát, že jsme již naprosto vybaveni a násilí páchané na ženách umíme řešit nejen prakticky, ale i s kvalitním právním arzenálem, **je již nyní jasné, že tomu tak není.**

Nelze popřít, že kvalitní odborníci mohou mnohdy překlenout chybějící právní úpravu, ale pokud v té které lokalitě chybí i personální základ, resp. jednotlivé odpovědné profese, ač vyškolené, spolu nekomunikují, nekooperují, nesledují stejný cíl či nemají dostatečnou znalost právních norem, nemůže tak takový systém fungovat a plnit svůj účel. Je proto nutné doladit právní předpisy do té kvality, aby tam, kde nelze spoléhat na lidský faktor, existoval alespoň jasný, srozumitelný a závazný právní základ, který pak může být „kuchařkou“ pro práci odpovědných pracovníků soudu, orgánů sociálněprávní ochrany dětí, orgánů činných v trestním řízení a pracovníků neziskových organizací. Stejně tak je nutné, aby byla v systému jasně a transparentně vymezena práva obětí a jejich obsah jim byl dostupný v maximální možné míře.

Z provedené analýzy právního stavu, našich kontinuálních praktických zkušeností i dotazování odpovědných profesí jsou zřejmé **tyto závěry a doporučení**:

- Skutečnost, že se jeden z manželů dopouští na druhém násilí, odůvodňuje narušení rovnosti podílů při vypořádání společného jmění. Tento princip by měl být reflektován v seznamu taxativně stanovených pravidel při vypořádání společného jmění podle § 742 OZ.
- Explicitní zařazení násilných incidentů jako kritérium, k němuž je přihlíženo dle § 907 odst. 2 OZ při rozhodnutí o výchovném prostředí, je tedy nejen nezbytné ze své podstaty, ale i povinností, která pro nás vyplývá ze závazku z ratifikace Istanbulské úmluvy.
- Skutečnost, že stát netoleruje jakékoli násilí, natož násilí v rodině, by měla být deklarována i tím, že v situaci domácího násilí bude soud schvalovat nejen dohodu rodičů o úpravě práv a povinností k nezletilému dítěti, ale též dohodu o majetkovém uspořádání rodičů na dobu po rozvodu manželství, aby nedocházelo k dalšímu znevýhodňování ohrožené osoby. Změna by se odrazila především v § 757 OZ, kdy podkladem pro rozvod manželství by byla též soudem schválená dohoda o vypořádání majetku.
- Propojením řízení o rozvod manželství s řízením o výchovném prostředí a výživě by soud získal transparentnější informace pro své rozhodování, především co se týče kritérií rozhodných pro posuzování o úpravě poměrů k nezletilému dle § 907 odst. 2 OZ. Získal by komplexní přehled o situaci a širším kontextu vztahů v ní, komunikačních schopnostech rodičů a eliminoval by na minimum nezbytnost setkávání oběti s násilníkem při četných soudních řízeních.
- Z provedeného dotazování vyplynulo, že adresáti napříč profesemi souhlasí s legislativním zakotvením povinnosti zahrnout do okruhu ohrožených osob i nezletilé dítě, bez ohledu na přímou či nepřímou přítomnost při ataku na rodiče. Závažnost takového jednání samo o sobě odůvodňuje, dle vyslovených názorů zásah do práva rodiče na styk s dítětem limitovaný po dobu 10 dnů.
- O nezbytnosti zavedení institutu zálohovaného výživného není pochyb. Ostatně povinnosti Česka jsou jasně dány mezinárodními smlouvami, které tak nejsou dosud splněny! Koncepční variantu spočívající v „Přijetí zákona o zálohovaném výživném – bez nutnosti předchozího výkonu rozhodnutí s následným přechodem nároku na celé výživné na stát, který sám podá návrh na výkon rozhodnutí“ považujeme za nejvhodnější řešení. Pouhé změny v opatřeních stávající legislativy jsou pro danou problematiku naprosto nedostačující. 11 evropských zemí ostatně dává jasný vzkaz, že zálohované výživné je užitečný nástroj prověřený praxí.
- V oblasti bezplatné právní pomoci navrhuje a stále aktivně prosazuje rozpracování koncepce varianty samostatného zákona o státem zajištěné právní pomoci. Výhody tohoto řešení, umožňující:
 - sjednocení právní úpravy bezplatné právní pomoci a odstranění nejednotnosti a netransparentnosti systému;
 - odstranění roztříštěnosti a nepřehlednosti úpravy;
 - jediná norma znamená větší povědomí široké veřejnosti o právech na bezplatnou právní pomoc;
 - dojde ke sjednocení kritérií posuzování nemajetnosti jako podmínky pro poskytnutí bezplatné právní pomoci;
 - uchopení právní pomoci jako institutu přesahující soudní řízení, tak jak je tomu při variantě doplňkové;

- jasné vymezení pozice neadvokátů v systému poskytování bezplatné právní pomoci, požadavky na odbornou kvalifikaci i rozsah jejich činnosti;
- zavedení jednotného systému poskytování bezplatné právní pomoci a jeho řízení, tj. jasné informace ve vztahu ke státu jako odpovědnému za úhradu poskytnuté pomoci, představují důležité neopomenutelné veličiny a jsou podporovány nejen ze strany NNO, ale i Ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ČR pana Jiřího Dienstbiera.
- Aktivní legislativní proces ohledně ZOTČ je jen důkazem nezbytnosti jeho změn. Nadále prosazujeme ve spolupráci s Výborem pro prevenci domácího násilí a násilí na ženách a dalšími NNO změny sněmovního tisku č. 658/1. Zejména:
 - zajištění, aby se oběť nedostala do kontaktu s pachatelem i po úkonech prováděných v rámci trestního řízení a před ním;
 - zavedení obligatorního využívání výslechových místností, tam kde jsou zřízeny;
 - odstranění monopolu stavovské organizace na pozici bezplatného zmocněnce oběti;
 - stop průtahům na poskytnutí peněžité pomoci obětem trestných činů;
 - poskytnutí ochrany poškozeného a jeho nároku na náhradu škody v případě odklonu od trestního řízení, ale i zajištění, že nedojde jednáním orgánů činných v trestním řízení ke znemožnění jeho uplatnění v rámci řízení standardního.
- Nesouhlasíme se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti, že není třeba téměř žádných legislativních změn v souvislosti s budoucí ratifikací Istanbulské úmluvy. Počet nutných legislativních změn je opravdu nemalý a týká se stěžejních norem českého právního systému. Vždyť novelizace předpisů, jako jsou občanský zákoník, trestní zákon a trestní

řád, zákon o přestupcích a mnohé další, rozhodně není jednoduchým a časově nenáročným procesem.

- Současná koncepce trestného činu znásilnění naprosto neodpovídá principům Úmluvy. Již nyní je zřejmé, že podle nové koncepce by měl postačovat nesouhlas oběti, nikoli vážně míněný odpor, jehož podstatou je určitá intenzita.
- Se změnou skutkové podstaty by ruku v ruce měla jít i změna (zvýšení) trestní sazby u tohoto trestného činu, a to v jeho dolní hranici, aby nebylo možné za takovýto trestný čin ukládat podmíněný trest. Přidáme se tak k zemím, jako je Rakousko, Španělsko nebo třeba i Litva, které výši trestu deklarují závažnost takového jednání.
- Přítomnost sociálního pracovníka ve školách by přivítala většina neziskových organizací zabývajících se problematikou násilí na ženách. Při splnění kvalifikačních požadavků by byly více než kvalitním přínosem. S ohledem na možnost sdílení jednoho takového pracovníka více školskými zařízeními by se rozhodně nejednalo o výrazný zásah do rozpočtu těchto zařízení. Přesah nejen do problematiky domácího násilí (ale násilí na ženách vůbec) by pak zajistil nejen důvodnost takto specifické pozice, ale jistě by tím byly naplněny i neustále v této publikaci zdůrazňované závazky Česka, vyplývající z Istanbulské úmluvy.
- Práce s traumatizovanou osobou vyžaduje značné nároky na kvalifikaci pracovníka. Oběti násilí na ženách jsou v převážné části oběťmi traumatizovanými, lišícími se „jen“ co do míry důsledků traumatu. Jejich sociální i psychologickou stabilizaci by tedy měli realizovat a poskytovat jim služby v této oblasti pouze kvalifikovaní pracovníci.
- Je nepochybné, že komplexní zákon o domácím násilí by pomohl nejen při sjednocování terminologie týkající se problematiky

násilí na ženách, vymezil by kompetence nevládních neziskových organizací při poskytování služeb v souvislosti s touto tematikou, stanovil by působnost koordinátora problematiky z oblasti veřejné správy, definoval by zásady prevence, a pokryl tak v jedné jediné normě veškeré související hmotněprávní i procesněprávní specifika problematiky násilí na ženách. Inspirujeme se rozhodně v právních řádech jiných evropských zemí, jako je třeba Španělsko, které je unikátní co do ochrany obětí násilí svým zákonem proti domácímu násilí na ženách z roku 2004.

Summary

Objectives and Benefits of the Study

The *AdvoCats for Women* project, i.e. the project of using law to combat violence against women for which this study has been prepared, is supported by *Nadace Open Society Fund Praha* from the “*Dejme (že)nám šanci*” programme (Let’s Give Women a Chance) which is financed through the Norway Grants. It is focused on the identification and elimination of legislative shortcomings in laws addressing violence against women and on the identification of problems in their application in practice.

For this purpose, we have not only analysed the current legislation, pointed to any shortcomings through legislative recommendations and submitted new conceptual solutions of certain institutes, but we have also supported the ratification and signature of the Istanbul Convention in order to improve support of persons exposed to and affected by violence and to improve their economic and social position which is in many cases very bad.

Sources and Methodology

This study is, among other things, based on questionnaires containing real cases from proFem's practice which best manifest the legislative shortcomings or incorrect application of the existing standards. Case histories were related to specific questions reflecting the current solution of the given issue and proposals of possible solutions by the respondents. There were five final questionnaire versions, depending on the individual stakeholders (NGOs, public prosecutors and police, notaries and lawyers, judges, *OSPOD* staff). The questionnaires provided a nationwide coverage of the Czech Republic while taking into account territorial differentiation. Feedbacks and opinions on individual supporting documents were provided through personal interviews and written communication with experts. The information, opinions and suggestions obtained from the questionnaire addressees were subsequently evaluated. Their answers as well as other documents¹ have become a basis for preparing a study of the impact of the adoption of the new Civil Code as well as the new act on victims of crime and the consequences of their application for the situations related to violence against women, in particular in the context of domestic violence.

Main Findings and Recommendations

The following findings and recommendations may be drawn from the said analysis of the legal situation, our continuous practical experience and from the questioning carried out among the respective professions:

- The fact that one of the spouses commits violence against the other justifies interference in the equality of shares in the settlement of the marital property. This principle ought to be reflected in the exhaustive

list of rules applicable to the settlement of the marital property pursuant to section 742 of the Civil Code.

- The explicit inclusion of violent incidents as a criterion that is considered in decisions on educational environments pursuant to section 907(2) of the Civil Code is not only necessary by definition, but is also an obligation arising from the Czech Republic's commitment as part of the ratification of the Istanbul Convention.
- The fact that the state does not tolerate any form of violence, let alone violence in family, should also be declared by courts that will approve not only an agreement of parents regulating the rights and obligations towards a minor child in case of domestic violence, but also an agreement regarding the property settlement for a period after the divorce in order to prevent further disadvantages of the vulnerable person. The change could be reflected in section 757 of the Civil Code where the agreement on the property settlement approved by court would also be a supporting document for dissolving a marriage.
- A combination of the divorce procedure with the procedure on the educational environment and maintenance would provide courts with more transparent information for their decision-making, mainly with respect to the criteria decisive for the assessment regarding the relations to minors (section 907(2) of the Civil Code). They would get a comprehensive overview of the situation and a wider context of relations, of the communication abilities of parents, and they would reduce contact between the victim and the violent person during the numerous court hearings to the minimum.
- The questioning has shown that the questionnaire addressees across all professions agree with the legislation for the obligation to include a minor child in the group of vulnerable persons regardless of their direct or indirect presence during attacks against the other parent. According to their opinions, the gravity of such acts as such provides

¹ Case-law, draft bills, specialist publications, specialist articles, proFem's practice-based knowledge.

justification for an intervention in the parent's visitation right limited to ten days.

- There is no doubt that the institute of "advance maintenance" must be introduced. After all, the Czech Republic's obligations are clearly stated in international conventions, which have thus not been performed! For us, the most appropriate solution would be the adoption of the act on advance maintenance without the need of the prior enforcement of a decision with subsequent passage of the right to the entire maintenance to the state that will file a petition for the enforcement of a decision. The mere changes in the measures of the existing legislation are absolutely insufficient to deal with this issue. After all, eleven European countries have clearly shown that advance maintenance is a useful tool proven in practice.
- As for gratuitous legal aid and assistance, we suggest and continue to actively promote further elaboration of a separate law on state-secured legal aid. Its advantages enable to:
 - unify the legal regulations on gratuitous legal aid and eliminate disunity and low transparency of the system;
 - eliminate fragmentation and low transparency of the regulations;
 - a single standard means greater awareness of the general public about rights to gratuitous legal aid;
 - unify the criteria for assessing destitution as a condition for providing gratuitous legal aid;
 - understand legal aid as an institute used also beyond legal proceedings as it is in the supplementary variant;
 - clearly define the position of assistants who are not lawyers in the system of provision of gratuitous legal aid, requirements for their qualifications and scope of their activities;
 - introduce a single system for providing gratuitous legal aid and its management, i.e. clear information with respect to the state as an entity responsible for the payment of aid provided.

All of the above factors represent important quantities that are supported not only by NGOs but also by Czech Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation Jiří Dienstbier.

- An active legislative process regarding the victims of crimes is evidence of the necessity of the given changes. In co-operation with the Committee for the Prevention of Domestic Violence and Violence against Women and other NGOs, we actively advocate for amendments to Parliamentary Print No. 658/1. In particular, we want to
 - ensure that the victim does not come into contact with the offender after the acts performed during and before the criminal proceeding;
 - introduce the obligatory use of the questioning rooms where they are established;
 - eliminate the monopoly of the professional organisation as a gratuitous attorney for the victim;
 - stop delays in the provision of monetary assistance to victims of crimes;
 - provide protection for the aggrieved party and his/her entitlement to damages, and if an issue is not addressed within a criminal procedure, we want to ensure that the law enforcement bodies do not preclude the application of damages during standard proceedings.
- We do not agree with the position of the Ministry of Justice that almost no legislative changes are needed in connection with the future ratification of the Istanbul Convention. The number of necessary legislative changes is actually high and they regard the key standards in the Czech Republic's system of law. Amendments to regulations such as the Civil Code, Criminal Code and Criminal Procedure Code, Act on Administrative Transgressions and many others are definitely not an easy and fast process.
- The current concept of the crime of "rape" does not absolutely comply with the principles of the Convention. It is clear now that disagreement of the victim, not seriously meant resistance reflecting certain intensity, should be sufficient according to the new concept.

- The changes in the facts should be accompanied with a change (increase) in the lower limit of the severity of the sentence imposed for this crime to prevent suspended sentencing. This would place the Czech Republic along with Austria, Spain or Lithuania where the level of sentence reflects and declares gravity of the given act.
- The majority of non-profit organisations dealing with violence against women would welcome the presence of a social worker in schools. Subject to the fulfilment of qualification requirements, they would be of high benefit there. Considering the option to share one social worker at several school facilities, the impact on their budget would not be that large. This specific position would be justified not only by its usefulness when tackling issues of domestic violence (and violence against women in general), but it would also definitely fulfil the Czech Republic's obligations arising from the Istanbul Convention.
- Work with a traumatised person imposes significant requirements on such worker's qualifications. Victims of violence against women are mostly traumatised victims, "only" with a different degree of consequences of their traumatic experience. Their social and psychological stabilisation should be implemented and rendered only by qualified personnel.
- It is common ground that a comprehensive law on domestic violence would not only help unite terminology on violence against women, but it would also define competencies of NGOs rendering services related to this issue and determine the powers of a public administration coordinator, define prevention principles and thus cover all substantive and procedural specifics of violence against women. Let us be inspired by the laws of other countries in Europe, e.g. Spain which enjoys a unique position with respect to the protection of victims of violence thanks to its law against domestic violence against women from 2004.

Literatura

Odborná literatura

- ČÍRTKOVÁ, L. *Oběti sexuálního násilí*, In: KOVÁŘ, P. *Sexuální agrese: znásilnění z pohledu medicíny a práva*. Maxdorf Jessenius, Praha 2008. ISBN 978-80-734516-1-5
- ELIÁŠ, K. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Sagit, 2012. ISBN 978-80-7208-922-2
- HOKR MIHOLOVÁ, P., ONDRUŠKOVÁ, J., DOHNAL, D. *Ekonomické dopady domácího násilí v oblasti zdraví*. proFem, 2016. ISBN 978-80-904564-4-0
- JELÍNEK, J., a kol. *Trestní zákoník a trestní řád*. proFem, 5. aktualizované vydání, Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-049-9
- ŠEVČÍK, D., a ŠPATENKOVÁ, N. *Domácí násilí – kontext, dynamika a intervence*. Portál, 2011, ISBN 978-80-7367-690-2
- VOŇKOVÁ, J., a SPOUSTOVÁ, I. *Domácí násilí z pohledu žen a dětí*. 3. přepracované vyd., proFem, 2016. ISBN 978-80-90 4564-5-7

Internetové zdroje

- Bezplatná právní pomoc pro chudé? Dvě hodiny ročně jsou málo, ztrhal záměr Pelikánova resortu Dienstbier* [online]. [cit. 2016-09-19]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/04/bezplatna-pravni-pomoc-pro-chude-dve-hodiny-rocne-jsou-malo-ztrhal-zamer-pelikanova-resortu-dienstbier/>
- Co je Istanbulská úmluva* [online]. [cit. 2016-09-19]. Dostupné z: <http://konzervativnilisty.cz/index.php/122-cisla/brezen-2016/1375-co-je-istanbulska-umluva>
- Násilí na ženách: průzkum napříč EU* [online]. [cit. 2016-04-02]. DOI: 10.2811/62424. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_cs.pdf
- Ne znamená Ne. Německo zpřisnilo zákon trestající znásilnění*. [online]. [cit. 2016-09-19]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/zprava/ne-znamenane-nemecko-zprisnilo-zakon-trestajici-znasilneni--1630833>

Obětí domácího násilí v Česku je každá šestá žena, ukázal průzkum | Domov | Lidovky.cz [online]. [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/obeti-domaciho-nasili-je-v-cesku-kazda-sesta-zena-ukazal-pruzkum-p82-/zpravy-domov.aspx?c=A151013_121917_In_domov_ele

Střídavá péče. Zařadil Ústavní soud zpátečku? [online]. [cit. 2016-09-19]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/stridava-pece-zaradil-ustavni-soud-zpatecku-99058.html>

Use the Child Maintenance Service or Child Support Agency (CSA) [online]. [cit. 2016-09-19]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/child-maintenance/overview>

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2482/13, ze dne 26. 5. 2014

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 1554/14, ze dne 30. 12. 2014

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2000/15, ze dne 27. 10. 2015

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 571/05 ze dne 30. 7. 2006

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 2091/14 ze dne 20. 1. 2015

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 1495/13 ze dne 3. 10. 2013

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 3171/09 ze dne 6. 10. 2011

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 1903 ze dne 15. 1. 2008

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 761/2012

Usnesení vlády ČR č. 126 ze dne 23. února 2015 o Akčním plánu prevence domácího násilí a genderově podmíněného násilí na léta 2015–2018

Doporučení CRC/15/Add.197

Zákony

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších změn a doplňků

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších změn a doplňků

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších změn a doplňků

Zákon č. 89/2013 Sb., nový občanský zákoník

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálněprávní ochraně dětí

Zákon č. 402/2001 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění

Zákon č. 111/2006 Sb., Sb. o pomoci v hmotné nouzi

Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád

Zákon č. 390/2012 Sb. kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Zákon č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání

Zákon č. 200/1999 Sb., o přestupcích

Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon

Směrnice a úmluvy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29EU ze dne 25. října 2012

Úmluva o právech dítěte publikována pod č. 104/1991 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikována pod č. 209/1992 Sb.

Úmluva Rady Evropy o předcházení a potlačování násilí na ženách a domácího násilí (Istanbulská Úmluva) ze dne 1. 8. 2014

Zahraniční legislativa

Ley orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

Ley orgánica 10/1995 del Códigopenal

Ley 50/1981 por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

Gesetz zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellung sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung

Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie

Ostatní

Legislativní pozměňovací návrhy ke sněmovnímu tisku č. 658/0

Sdělení předsedy vlády Bohuslava Sobotky organizaci proFem ze dne 20. 5. 2016

Veronika Ježková

Právem proti násilí na ženách: **Bílá místa české legislativy**

vydal profem, o. p. s.
V Luhu 715/6, 140 00 Praha 4
tel.: 224 910 744

objednávky:
e-mail: info@profem.cz
www.profem.cz

vydání první, 2016
jazyková korektura: Vendula Kadlečková
obálka, layout a sazba: Jana Štěpánová, RedGreenBlue
tisk: Tiskárna Protisk, s. r. o., České Budějovice

ISBN: 978-80-904564-7-1



Projekt podpořila Nadace Open Society Fund Praha z programu
Dejme (že)nám šanci, který je financován z Norských fondů.

ISBN: 978-80-904564-7-1

