



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

2010



SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

2010

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2011
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-904579-1-1

OBSAH

ÚVOD

7

1 / Veřejný ochránce práv a jeho kancelář	11
1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2010	11
2 / Personální situace v roce 2010	11
3 / Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím	11
4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	12
2 / Vztahy s ústavními orgány a Zvláštní oprávnění ochránce	17
1 / Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny	17
2 / Připomínky k právním předpisům	18
2 / 1 / Připomínky k novele soudního řádu správního	18
2 / 2 / Připomínky k novele zákona o pobytu cizinců na území České republiky	19
2 / 3 / Připomínky k novele zákona o rozhodcím řízení a o výkonu rozhodčích náležů	19
2 / 4 / Připomínky k novele zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě	20
2 / 5 / Připomínky k novele daňového řádu	20
2 / 6 / Připomínky k novelám zákonů, kterými se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí	21
2 / 7 / Připomínky k novele Ústavy České republiky	21
2 / 8 / Připomínky k novele zákona o soudních poplatcích	22
2 / 9 / Připomínky k novele zákona o elektronických komunikacích	22
2 / 10 / Připomínky k návrhu nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací	23
2 / 11 / Připomínky k novele zákona o důchodovém pojistění	23
3 / Ochránce a Ústavní soud	24
3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky statutárního města Hradec Králové č. 8/2003, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	24
3 / 2 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení části obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství	25
3 / 3 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení článku 3 odst. 1, obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města	26
3 / 4 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení článku 3 odst. 2, 3, 4 a 5 obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 1/2009, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	27
3 / 5 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení článku 1 odst. 2 a článku 2 obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích ji	28
4 / Podněty Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu	29
5 / Návrh ochránce na zahájení kárného řízení	31

3 / Podněty doručené ochránci v oblasti veřejné správy	33
1 / Základní statistické údaje	33
1 / 1 / Údaje o doručených podnětech	33
1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech	36
2 / Vybrané podněty a komentáře	37
2 / 1 / Sociální zabezpečení	37
2 / 2 / Práce a zaměstnanost	49
2 / 3 / Rodina a dítě	53
2 / 4 / Zdravotnictví	58
2 / 5 / Soudy	62
2 / 6 / Pozemkové právo	67
2 / 7 / Stavby a územní rozvoj	71
2 / 8 / Ochrana před hlukem	81
2 / 9 / Veřejné cesty	84
2 / 10 / Přestupy proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu	85
2 / 11 / Policie	88
2 / 12 / Životní prostředí	93
2 / 13 / Činnost Vězeňské služby	98
2 / 14 / Doprava	103
2 / 15 / Daně, poplatky, cla	105
2 / 16 / Cizinecká agenda	108
2 / 17 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky	116
2 / 18 / Právo na informace	121
2 / 19 / Ochrana spotřebitele	122
2 / 20 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	123
2 / 21 / Ochrana osobních údajů	125
2 / 22 / Ostatní orgány státní správy	130
4 / Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě	135
1 / Vazební věznice	136
2 / Věznice pro výkon trestních opatření odnětí svobody mladistvých	141
3 / Věznice pro výkon trestu odnětí svobody žen	142
4 / Policejní cely	145
5 / Zařízení pro zajištění cizinců a azyllová přijímací střediska	151
6 / Následné návštěvy v domovech pro osoby se zdravotním postižením	156

OBSAH

5 / Diskriminace	161
1 / Diskriminace v oblasti práce a zaměstnávání	162
2 / Diskriminace při poskytování zboží a služeb	165
3 / Diskriminace při přístupu k bydlení	168
4 / Diskriminace a sociální oblast	169
5 / Diskriminace a vzdělávání	171
6 / Diskriminace a daňový systém, právní postavení cizinců	172
6 / Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně	175
1 / Nelegislativní doporučení ochránce	175
2 / Legislativní doporučení ochránce	177
2 / 1 / Sirotčí důchody	177
2 / 2 / Autorizovaný inspektor	178
2 / 3 / Změna působnosti silničních správních úřadů	178
2 / 4 / Památková péče	179
2 / 5 / Změna zákona o zaměstnanosti	179
2 / 6 / „Komerční spisovny“	180
2 / 7 / Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních	180
2 / 8 / Odškodnění za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi	181
7 / Závěrečné shrnutí	183

ÚVOD

V předkládané souhrnné zprávě JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“), provádí bilanci kontrolního působení v oblasti veřejné správy v roce 2010.

Ochránce pokračuje v trendu, který zvolil ve svém druhém funkčním období první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl, a snaží se postihnout především zájem o poznatky, které získává v jednotlivých oblastech veřejné správy. Kromě rozboru nejvýznamnějších případů z oblasti kontroly orgánů veřejné správy se zpráva rovněž věnuje aktivitám ochránce v připomínkování právních předpisů, působení v řízeních před Ústavním soudem nebo při uplatnění návrhu nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu.

S ohledem na novou působnost (sledování zajištění cizinců a výkonu vyhoštění), kterou ochránci s účinností od 1. ledna 2011 svěřuje novela zákona o pobytu cizinců (novela č. 427/2010 Sb.), se ochránce ve větší míře věnuje právnímu postavení cizinců (jedná se zejména o podrobný výklad dílčích ustanovení zákona o pobytu cizinců – str. 111).

Zpráva je rozdělena do sedmi částí.

První část tvoří obecné informace o hospodaření Kanceláře veřejného ochránce práv (dále též „Kancelář“) a údaje o mezinárodních aktivitách ochránce.

Druhá část zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho účasti v řízeních před Ústavním soudem. Dále zde ochránce informuje o své činnosti v připomínkových řízeních a o podnětech k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, které v uplynulém roce zaslal nejvyšší státní zástupkyni.

Třetí část pak tvoří statistické údaje a prezentace poznatků z jednotlivých oblastí státní správy. V souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ochránce pověřil výkonem části své působnosti svou zástupkyni RNDr. Jitku Seitlovou. Pokud jsou tedy u oblastí: rodina a dítě, zdravotnictví, pozemkové právo, stavby a územní rozvoj, životní prostředí, evidence obyvatel, právo na informace, ochrana spotřebitele, dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, ochrana osobních údajů, uvedeny závěry a stanoviska ochránce, je třeba jimi rozumět závěry a stanoviska zástupkyně veřejného ochránce práv.

Ve **čtvrté části** předkládá ochránce informaci o výsledcích svých systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě.

Pátá část je zaměřena na otázku ochrany před diskriminací dle tzv. antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb.)

Šestá část obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastínit možnosti jejich řešení.

Sedmou část tvoří závěrečné shrnutí.

Souhrnná zpráva obsahuje poznatky ze všech oblastí působnosti ochránce (kontrolní, detenční, diskriminační) a představuje tak mj.

- zprávu dle čl. 23 Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 13 odst. 2 Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 8a odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 20 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.



1

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ

1 / ROZPOČET A JEHO ČERPÁNÍ V ROCE 2010

V průběhu roku 2010 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv se schváleným rozpočtem v celkové výši **104 154 tis. Kč**. Za rok 2010 bylo z uvedené částky vyčerpáno **79 008 tis. Kč**, což činí celkem 75,86 % ze stanoveného rozpočtu.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2010 ve výši **25 146 tis. Kč** vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 23 497 tis. Kč, a to zejména na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci, zčásti na provozních výdajích a 1 649 tis. Kč bylo uspořeno v investičních výdajích.

V průběhu roku 2010 došlo dvakrát k vázání části výdajů rozpočtu Kanceláře v celkové výši **4 934 tis. Kč**, čímž došlo ke skutečnému čerpání rozpočtu na celkem **80,60 %**.

Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

2 / PERSONÁLNÍ SITUACE V ROCE 2010

Rozpočtem stanoveným na rok 2010 byl určen závazný **limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 111 osob**. Skutečný průměrný přepočtený **evidenční počet** za rok 2010 činil **108** zaměstnanců, čímž byl limit stanovený státním rozpočtem dodržen. Z celkového počtu se 83 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů, prováděním tzv. detenčních návštěv a činností vyplývajících z antidiskriminačního zákona.

Z důvodu nutnosti komplexního posouzení některých významných případů pokračovala i nadále **sopružce s externími odborníky**, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, nevládních organizací a zdravotnických zařízení. Ve vztahu k Právnické fakultě Masarykovy univerzity probíhala v Kanceláři rovněž povinná právní praxe vybraných studentů 4. a 5. ročníků magisterského studijního programu.

3 / POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Kancelář veřejného ochránce práv, která je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), obdržela a vyřídila v roce 2010 celkem **19 žádostí o poskytnutí informace**. Všechny byly doručeny písemně, elektronickou poštou či prostřednictvím datové schránky.

V 18 případech byla informace poskytnuta (převažovaly žádosti o výpisu ze statistik došlých podání podle jednotlivých témat, dotazy na zobecněné výsledky šetření ochránce, žádosti týkající se provozu, rozpočtu a majetku Kanceláře atd.) Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtě stanovené zákonem. Ze strany žadatelů nebyl podán žádný opravný prostředek.

V 1 případě nebyla informace poskytnuta (tzn. žádost byla odmítnuta s odkazem na dodržování právních předpisů). Šlo o žádost o nahlédnutí do spisu a poskytnutí spisové dokumentace vedené ke konkrétnímu šetření ochránce. Žadatel reagoval odvoláním a následně podáním správní žaloby, o níž nebylo v průběhu roku 2010 soudem rozhodnuto.

z. č. 106/1999 Sb.	CELKOVÝ POČET PODANÝCH ŽÁDOSTÍ O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ	19
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	1
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	1
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	0
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

4 / MEDIÁLNÍ PREZENTACE, MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE, KONFERENCE

TISKOVÉ ZPRÁVY, TELEVIZNÍ SERIÁL, WEBOVÉ STRÁNKY

V roce 2010 uspořádal ochránce 12 pravidelných tiskových konferencí a 1 mimořádný brífink. Jejich tématem byla zjištění ochránce z šetření společensky závažných případů, poznatky ze systematických preventivních návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a doporučení ochránce v záležitostech rovného zacházení. Jednalo se zejména o:

- kritiku tvrdosti zákona o pomoci v hmotné nouzi vůči invalidním osobám a apel na poslance, aby zákon změnili;
- doporučení k naplňování práva na rovné zacházení ve věci posuzování žádostí o pronájem obecních bytů a v přístupu vodicích a asistenčních psů do veřejných objektů;
- poznatky ze systematických návštěv vazebních věznic a policejních cel;
- sankční zveřejnění situace v Psychiatrické léčebně Šternberk z důvodu dlouhodobě přetrvávajících nedostatků a neochoty k jejich odstranění;
- problematiku nedostatků právní úpravy ve vztahu k činnosti autorizovaných inspektorů;
- postavení cizinců v České republice z pohledu antidiskriminačního zákona v souvislosti s rozdílným přístupem ke zdravotnímu pojistění a vzdělání;
- zjištění ve věci postupu ministerstev při vyřizování žádostí o odškodnění a přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup, kdy ochránce konstatoval špatnou praxi a dlouhodobou nečinnost;

- sumarizaci poznatků z oblasti ochrany osobních údajů a sankční zveřejnění případu ztráty zdravotnické dokumentace v nestátním zdravotnickém zařízení;
- zjištění v oblasti hlukové zátěže z dopravy.

Novinářům bylo v průběhu roku poskytnuto více než 50 tiskových zpráv, stanovisek, prohlášení a dalších informací. Všechny jsou k dispozici i na internetových stránkách ochránce (www.ochrance.cz).

V rámci ediční řady sborníků Stanoviska vydal ochránce další publikace nazvané „*Hluková zátěž*“ a „*Vězeňství*“. Současně přistoupil k přípravě aktualizace dosud vydaných sborníků v souvislosti s novou judikaturou a novými poznatky ochránce z šetření jednotlivých případů. Všechny sborníky jsou dostupné na adrese <http://www.ochrance.cz/publikace/sborniky-stanoviska/>.

V rámci Edice dobré správní praxe vydal ochránce spolu s Ministerstvem vnitra publikaci **Doporučení pro obce a města – Obecní daně** (místní poplatky, daň z nemovitosti, poplatek za komunální odpad).

Česká televize v premiéře odvysírala 16 dílů již šesté řady cyklu **Případ pro ombudsmana**.

Zájem médií o činnost ochránce dokládá celkem 5 622 otištěných či odvysílaných zpráv, článků a reportáží. Televize věnovaly činnosti ochránce pozornost v 583 případech, ČTK spolu s agenturou Mediafax v 457 zprávách. Na medializaci stanovisek a zjištění ochránce se výrazně podílela internetová média celkovým počtem 2 221 zpráv a článků. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních a rozhlasových vysílání, poskytli celou řadu rozhovorů, účastnili se živých vysílání a odpovídali občanům v on-line rozhovorech na internetových zpravodajských serverech.

Na začátku roku 2010 došlo ke změně grafické podoby i obsahového členění internetové stránky ochránce. Nová podoba umožňuje uživatelům lepší orientaci a vytvořila prostor pro postupné zveřejňování většího počtu stanovisek ochránce a zpráv z šetření. Trvale vysokou sledovanost internetových stránek ochránce dokládá 647 959 zhlédnutí za rok. I nadále drží stránky ochránce certifikát o přístupnosti pro nevidomé a slabozraké uživatele.

MEZINÁRODNÍ JEDNÁNÍ A KONFERENCE

- **Jednání s velvyslancem Ukrajiny** (Brno, 4. března 2010)
Téma: problémy ukrajinských občanů v České republice a spolupráce s ukrajinskou ombudsmankou
- **Návštěva zástupců Advokátní komory Arménie** (Brno, 3. června 2010)
Téma: činnost ochránce, právní systém České republiky
- **Účast na mezinárodní konferenci „Role and Impact of Ombudsman in Enhancing Protection of Human Rights“** (Tbilisi, 22.–25. září 2010)
Téma: role ombudsmana v ochraně lidských práv
- **Účast na 10. výročním zasedání a mezinárodní konferenci I.O.I. (International Ombudsman Institute)** (Barcelona, 3.–6. října 2010)
Téma: lidská práva, naplnění Opčního protokolu proti mučení, práva migrantů, ochrana práv dětí
- **Setkání s veřejným ochráncem práv Slovenské republiky** (Bratislava, 19. října 2010)
Téma: spolupráce mezi českým a slovenským ombudsmanem

- Návštěva delegace korejských ombudsmanů a vysokých státních úředníků (Brno, 10. listopadu 2010)
Téma: *působnost ochránce a jeho postavení v České republice*
- Návštěva pracovníků thajského ombudsmana (Brno, 19. listopadu 2010)
Téma: *působnost ochránce a činnost v oblasti ochrany osob omezených na svobodě*
- Návštěva slovenského veřejného ochránce práv při příležitosti 10. výročí veřejného ochránce práv v České republice (Brno, 9. prosince 2010)
- Účast ochránce v projektu spolupráce evropských Národních preventivních mechanismů vedeném komisařem pro lidská práva Rady Evropy

KONFERENCE A KULATÉ STOLE USPOŘÁDANÉ VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

- „*Sociální vyloučení a chudoba*“ (Brno, 11. února 2010)
Téma: Funkčnost sociálního systému, sociální práce jako základní nástroj boje proti sociálnímu vyloučení, sociální bydlení
- „*Příspěvek na péči*“ (Brno, 16. března 2010)
Téma: Vyhodnocení stávající právní úpravy, funkčnost systému, standardy posudkových lékařů, úkoly dávkových pracovníků
- „*Inspekce poskytování sociálních služeb*“ (Brno, 29. března 2010)
Téma: ochrana práv uživatelů, obsah a průběh služeb, smlouva o poskytnutí sociální služby, účtování služeb, provádění inspekcí
- „*Stavební řád*“ (Brno, 27. dubna 2010)
Téma: Zajištění koordinace a komplexnosti výstavby, územní souhlas, souhlas s ohlášením stavby, kolaudační souhlas, odstupové vzdálenosti, autorizovaní inspektor
- „*Víza*“ (Brno, 16. června 2010)
Téma: specializovaný cizinecký seminář, teoreticko-právní a vědecká rovina vízové problematiky, mezinárodní srovnání
- „*Kontrola ve veřejné správě*“ (Brno, 23.-24. září 2010)
Téma: Ústavní rámec kontroly ve veřejné správě, veřejný ochránce práv jako kontrolní mechanismus *sui generis*, kontrola státní správy a samosprávy
- „*Role ombudsmana v politickém systému České republiky*“ (Olomouc, 2. listopadu 2010)
Téma: Současné postavení a budoucí vývoj ochránce, vymezení jeho pozice, srovnání se zahraničím, ochránce z pohledu Parlamentu České republiky a soudů, vztah ústavních institucí k veřejnému ochránci práv, veřejné mínění



VZTAHY S ÚSTAVNÍMI ORGÁNY A ZVLÁŠTNÍ OPRÁVNĚNÍ OCHRÁNCE

1 / ÚČAST NA JEDNÁNÍ ORGÁNŮ POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Ochránce se pravidelně zúčastňuje jednání **petičního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** (dále „*Poslanecká sněmovna*“), na kterém jsou projednávány jeho čtvrtletní zprávy [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

První veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl se zúčastnil jednání **pléna Poslanecké sněmovny** dne 9. února 2010. Zde vystoupil se dvěma požadavky.

Nejdříve vyzval poslance k efektivnímu jednání ve prospěch občanů a urychlěné změně **zákonu o pomoci v hmotné nouzi** (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zákon o pomoci v hmotné nouzi novelizovaný k 1. lednu 2010 byl přijat s cílem omezit dlouhodobou závislost na sociálních dávkách a zajistit, že dávky budou vypláceny jen těm, kdo se snaží najít si práci. Jednalo se o projev tzv. zásady nulové tolerance vůči všem, kdo se vyhýbají práci a parazitují na systému sociálních dávek. Paradoxně však nejtvrďejí postihl ty, kdo sociální dávky nezneužívají. Invalidé ve 3. stupni invalidity, tedy lidé s nejtěžším zdravotním postižením, kteří objektivně nemohou pracovat, jsou zákonem potrestáni právě za to, že nepracují. V kontextu zneužívání dávek zákon o pomoci v hmotné nouzi srazil invalidní osoby hluboko pod úroveň těch, kdo sociální pomoc státu skutečně zneužívají.

Na základě vystoupení ochránce došlo díky aktivnímu přístupu Ministerstva práce a sociálních věcí k přijetí novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (novela č. 141/2010 Sb.), která uvedený nedostatek napravila. Zákon tak umožňuje osobám, které jsou invalidní v I. a II. stupni, aby i bez výkonu veřejné služby pobíraly dávky ve výši životního minima. U osob ve III. stupni invalidity pak také odstranil znevýhodnění a umožnil jim pobírat dávky ve výši životního minima včetně zvýšení dávky na dietní stravování.

Druhým případem byla problematika související s **rozhodčími doložkami ve spotřebitelských smlouvách**. K této praxi přistupují vedle nebankovních úvěrových společností postupně také některé banky, realitní kanceláře, prodejci aut apod. Ze stovek podnětů, které ochránce v průběhu posledních let obdržel, je zřejmé, že spotřebitelé rozhodčí doložku ve smluvních podmínkách často nezaregistrovají, nejsou na ni upozornění a především nejsou obeznámeni s právními důsledky podpisu takové smlouvy. Rozhodčí doložka totiž stanovuje, že jakékoli budoucí spory nebude rozhodovat soud, ale rozhodce, což má pro spotřebitele nedozírné následky. Svým podpisem se už dopředu zbavuje možnosti dovolat se ochrany soudu a jeho nestranného rozhodnutí.

Rozhodce představuje výrazně nižší záruku nestranného a nepodjatého rozhodování. V praxi se dokonce stává, že rozhodce může být napojen na podnikatele-žalobce, což se samozřejmě projeví i na výsledku rozhodčího řízení. Rozhodnutí je okamžitě vymahatelné a není proti němu žádné odvolání. Jestliže se spotřebitel pokusí obrátit na soud, obvykle jeho věc není projednána, protože soud řízení zastaví pro tzv. neodstranitelnou překážku v řízení poté, co protistrana uplatní námitku rozhodčí doložky ve smlouvě. Výsledek rozhodčího řízení ani nemusí odpovídat platným právním předpisům.

Ochránce se setkal s řadou rozhodčích řízení, která byla přinejmenším podivná a odsuzovala spotřebitele k nezákonnému plněním a drakonickým sankcím, jaké by u soudů nikdy neobstály. Požádal proto Poslanec kou sněmovnu, aby přijala zákon zakazující předběžné sjednávání rozhodčích doložek ve všech spotřebi-

telských smlouvách. Takové řešení by garantovalo dodržení ústavního práva každého občana na soudní ochranu, ale současně neodmítá možnost mimosoudního řešení sporů.

Poslanecká sněmovna novelu zákona nestihla ve svém pátém funkčním období projednat. V současné době **však připravuje Ministerstvo spravedlnosti návrh novely zákona o rozhodčím řízení** (zákon č. 216/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která by měla uvedené nedostatky odstranit.

V návaznosti na jednání Petičního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 30. září 2010 předložil nově zvolený veřejný ochránce práv, JUDr. Pavel Varvařovský, tomuto orgánu **informace o poznatcích k průtahům a pochybením České správy sociálního zabezpečení**. Jednalo se jednak o problematiku důchodů s cizím prvkem, ale především šlo o poznatky vztahující se k průtahům při provádění srážek z důchodu. Zpráva bude předmětem jednání petičního výboru na jaře 2011.

V prosinci 2010 ochránce zaslal poslancům stanovisko k projednávané novele zákona o azylu (novela vyhlášená pod číslem 427/2010 Sb.) Zde zejména apeloval na to, aby v novele zůstala zakotvena povinnost opatřit záznam o pohovoru s žadatelem o dlouhodobé vízum jeho podpisem. Poslanecká sněmovna vzala argumenty ochránce v potaz a ve znění zákona o azylu účinném od 1. ledna 2011 je v § 57 odst. 2 stanoveno, že „*o provedeném pohovoru zastupitelský úřad sepíše záznam, který obsahuje zejména údaje umožňující identifikaci žadatele, vylijčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele*“ (blíže viz str. 19).

2 / PŘIPOMÍNKY K PRÁVNÍM PŘEDPISŮM

Ochránce využil možnosti připomínkovat právní předpisy (k návrhům zákonů a vyhlášek se vyjádřil celkem ve **22 případech**). Své připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že právní úprava by měla být změněna. Zjednodušenou formou tak v připomínkových řízeních uplatňuje své oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které mu umožňuje **podávat doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu**.

Jednalo se o připomínky zejména k těmto předpisům:

2 / 1 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO

Vládní návrh novely soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly akceptovány.

Ochránce navrhl, aby soudní řád správní byl v rámci novely doplněn o ustanovení, které by ochránce vedle nejvyššího státního zástupce aktivně legitimovalo k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Dopolnění je oprávněn pouze dát nejvyššímu státnímu zástupci podnět k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, je povinen o tom vyrozumět ochránce, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu.

O zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu usiluje ochránce zejména proto, že pokládá „*filtr*“ prostřednictvím nejvyššího státního zástupce za nedůvodný. Zvláštní žalobní legitimace by mu umožnila efektivněji a rychleji působit k ochraně práv občanů. Ochránce je ve své činnosti velmi často schopen zaregistrovat prostřednictvím podnětu nezákonné správní praxe a nejednotnou interpretaci dříve, než může dojít k individuální nápravě prostřednictvím rozhodovací činnosti správních soudů. Zvláštní žalobní legitimace by mu v odůvodněných případech přímo umožnila iniciovat soudní řízení, a dosáhnout autoritativního rozhodnutí soudu, případně nápravy nezákonné správní praxe v kratším časovém horizontu.

2 / 2 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Vládní návrh novely zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 427/2010 Sb. Většina připomínek ochránce byla akceptována.

Ochránce uplatnil zásadní připomínky k řadě ustanovení novely. Například konstatoval, že rozhodování o udělení víza rodinnému příslušníku občana členského státu Evropské unie (České republiky) musí být kvalitativně odlišeno od ostatních krátkodobých víz upravených tzv. Vízovým kodexem. Toto řízení by mělo probíhat dle části druhé a třetí správního řádu, včetně požadavku na náležitosti rozhodnutí [§ 68 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

Dále se vyjádřil k problematice záznamu z pohovoru s žadatelem o vízum, která je dlouhodobě neuralgickým bodem celého vízového procesu. Chybí totiž zákonné definování požadavků na tento záznam, který přitom hraje v řízení o udělení víza stěžejní roli (v jakém jazyce bude vyhotoven, rozsah, požadavky na obsah, datování, podpis žadatele apod.) V praxi se ochránce setkává s tím, že záznam je nedatován, nepodepsán apod. Proto navrhl nahradit výraz „**záznam**“ slovem „**protokol**“ s přímým odkazem na ustanovení § 18 správního řádu. Pohovor s žadatelem totiž není nicméně jiným než ústním jednáním (§ 49 správního řádu).

V návaznosti na implementaci Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (návratová směrnice) byl novelizován zákon o veřejném ochránci práv tak, aby ochránce byl oprávněn provádět sledování nuceného navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Rozšíření kompetencí ochránce navazuje na jeho dosavadní aktivity (půjde zejména o monitoring faktického vyhoštování, navrácení a vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu, využívání tzv. alternativ k zajištění, dodržování zákazu diskriminace). Novela zákona o veřejném ochránci práv (novela č. 427/2010 Sb.) upravuje i procesní postup při výkonu nové agendy. V této souvislosti ochránce navrhl, aby zákon o pobytu cizinců na území České republiky zakotvil povinnost Policie České republiky, která je faktickým realizátorem soudního a správního vyhoštění cizince, informovat s dostatečným předstihem ochránce o tom, kdy bude v každém individuálním případě provedeno správní (soudní) vyhoštění, popř. předání nebo průvoz cizince, a předávat ochránci kopie příslušných správních a soudních rozhodnutí.

2 / 3 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O ROZHODČÍM ŘÍZENÍ A O VÝKONU ROZHODČÍCH NÁLEZŮ

Vládní návrh novely zákona o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru (zákon č. 321/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákona o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (zákon č. 216/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Předkladatel (mj. i v důsledku připomínek uplatněných ochránce) vzal návrh zpět. Nový návrh, který předložilo Ministerstvo spravedlnosti na konci roku 2010, odstraňuje zásadní nedostatky, vůči nimž ochránce původně uplatňoval připomínky.

Ochránce k původně předloženému materiálu uvedl, že ho nepovažuje za návrh, který by měl účinně chránit spotřebitele před možností zneužití rozhodčího řízení. Za jediné skutečně efektivní řešení, které může při současném nastavení systému rozhodčích řízení zabránit hromadné „privatizaci spravedlnosti“ u smluv sjednávaných mezi spotřebiteli a podnikateli, považuje takový návrh, který by výslově vyloučil možnost sjednání rozhodčí doložky ve všech druzích spotřebitelských smluv (obdobně viz ustanovení § 53 odst. 4 písm. r) slovenského občanského zákoníku [zákon č. 40/1964 Zb., ve znění neskorších predpisov]). Pouze tak může být plně zajištěna ochrana práv slabší smluvní strany. Přestože návrh upravil dohledový mechanismus nad činností rozhodců, neodstranil základní problém české úpravy rozhodčího řízení, která neumožňuje meritorní přezkum otázek rozhodcem rozhodnutých.

2 / 4 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O HORNICKÉ ČINNOSTI, VÝBUŠNINÁCH A O STÁTNÍ BÁNSKÉ SPRÁVĚ

Vládní návrh novely o hornické činnosti, výbušninách a o státní bánské správě (zákon č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů), Poslanecká sněmovna, 2010, VI. volební období, sněmovní tisk 107. *Připomínka ochránce ohledně nerespektování práv vlastníků nemovitostí a změny znění § 17 odst. 2 nebyla akceptována.*

Ochránce na základě zkušeností získaných při šetření individuálních podnětů opakovaně poukázal na skutečnost, že horní legislativa je poplatná době svého vzniku a dostatečně nerespektuje práva vlastníků nemovitostí dotčených téžbou. Také již v minulosti několikrát upozorňoval na nutnost upravit posuzování ohrožených a dotčených nemovitostí (orgány státní bánské správy chápou ohrožení jako kvalifikovanou formu „*dotčení*“) pro účely vypořádání střetu zájmů dle ustanovení § 33 zákona o ochraně a využití nerostného bohatství (zákon č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V tomto ohledu nepřinesl předložený návrh zákona žádné pozitivní změny.

V rámci připomíkového řízení ochránce mimo jiné upozornil na skutečnost, že podmínky, na základě kterých je obvodní bánský úřad oprávněn nařídit zajištění bánské záchranné služby, jsou formulovány pouze obecně. Dále navrhl, aby došlo ke změně znění ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti takovým způsobem, jak tomu bylo v období od 1. ledna 2006 do 22. června 2006 (tj. zakotvením povinnosti těžební organizace „*předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají*“).

2 / 5 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE DAŇOVÉHO ŘÁDU

Vládní návrh novely daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů), Poslanecká sněmovna, 2010, VI. volební období, sněmovní tisk 159. *Připomínka ochránce ohledně lhůty k vyměření daně byla akceptována, připomínka k vyměření místního poplatku hromadným předpisným seznamem nikoliv.*

Ochránce upozornil, že s ohledem na zákonem předpokládané skutečnosti ovlivňující běh lhůty k vyměření daně (ve smyslu jejího přerušení a stavění), představuje prodloužení „*základní*“ tříleté lhůty na pět let oddálení okamžiku prvního možného kontaktu správce daně s daňovým subjektem za účelem pozdějšího zjištění (prověření) a stanovení daně ve správné výši. Zdůraznil, že kromě povinnosti a odpovědnosti poplatníků je třeba rovněž vyžadovat aktivní přístup správců daně.

K možnosti vyměření místního poplatku hromadným předpisným seznamem u některých místních poplatků vyjádřil obavu o praktické dopady tohoto způsobu vyměření místního poplatku v režimu daňového řádu. Ten již nezakotvuje povinnost správce místního poplatku vyzvat daňového dlužníka (nehrozí-li nebezpečí zmaření exekuce) k dobrovolné úhradě daňového nedoplatku s poučením o následcích nezaplacení v podobě daňové exekuce, podání návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce.

2 / 6 / PŘIPOMÍNKY K NOVELÁM ZÁKONŮ, KTERÝMI SE MĚNÍ NĚKTERÉ ZÁKONY V SOUVISLOSTI S ÚSPORNÝMI OPATŘENÍMI V PŮSOBNOSTI MINISTERSTVA PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 347/2010). Připomínky ochránce nebyly akceptovány.

Ochránce nesouhlasil se záměrem neposkytovat podporu v nezaměstnanosti za dobu, kdy uchazeč o zaměstnání může uspokojovat své potřeby z odstupného nebo odchodného. Zákonodárce by měl vzážit, zda navrhovaná úprava nepopírá smysl a účel odstupného. Tím je v prvé řadě určitá satisfakce za nesnáze (a někdy až trauma), které ztráta zaměstnání přináší (obdobnou argumentaci lze nalézt v důvodové zprávě k novele zákona o zaměstnanosti č. 167/1999 Sb., kde se uvádí, že „*odstupné je jednorázový příspěvek, který nemá povahu mzdy ani náhrady mzdy*“).

Přijatá změna by se podle ochránce měla promítнуть do oblasti důchodového pojištění. Doba vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání v době, kdy uchazeči nenáleží podpora v nezaměstnanosti z důvodu vyplaceného odstupného či odchodného, by rozhodně měla být započtena jako náhradní doba důchodového pojištění nad rámec 1 roku (u osob starších 55 let 3 roků), obdobně jako doba vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, kdy je uchazeč příjemcem podpory v nezaměstnanosti nebo podpory v rekvalifikaci.

Ochránce rovněž vyjádřil nesouhlas se snížením podpory v nezaměstnanosti v případech, že uchazeč o zaměstnání bez vážného důvodu ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem. Úřad práce totiž nemůže zcela postihnout svým správním uvážením celou škálu důvodů, které mohly zaměstnance vést k ukončení pracovního poměru. Snížení podpory v nezaměstnanosti by v takových případech mohlo vést ke kompenzování novými výdaji ze státního rozpočtu, jako například výplatou dávek pomoci v hmotné nouzi či dávek státní sociální podpory. Z hlediska právní jistoty uchazeče o zaměstnání a principů demokratického právního státu není přijatelné, aby rozhodování o výši podpory v nezaměstnanosti, spojené s posuzováním vážnosti důvodů vedoucích k ukončení posledního zaměstnání, záviselo na konkrétním úředníkoví úřadu práce.

2 / 7 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce nebyly akceptovány.

Ochránce nad rámec návrhu uplatnil připomínky, které by měly vést k zakotvení institutu veřejného ochránce práv do Ústavy (návrh nového čl. 97a). Ochránce je vybaven poměrně významnými pravomočemi a často vstupuje do interakcí s ústavními orgány (právo kdykoli vystoupit na jednání Poslanecké sněmovny, jedná-li se o věci v jeho působnosti, právo doporučit vládě změnu zákona, právo iniciovat řízení před Ústavním soudem nebo se takového řízení zúčastnit jako vedlejší účastník, právo podat návrh na zahájení řízení ve věcech soudců či státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení).

Výše nastíněná působnost a pravomoci ochránce jako nezávislé instituce, kterou nejde jednoznačně zařadit do žádné ze tří tradičních mocí, vede k závěru, že absence jejího ústavněprávního zakotvení představuje nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn. V této souvislosti proto ochránce navrhl rámcové ústavní vymezení (obdobně, jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu) s tím, že úprava dalších otázek by měla být upravena obyčejným zákonem.

Ochránce při uplatnění připomínek rovněž vycházel z toho, že ve většině členských států Evropské unie je instituce ombudsmana ústavně upravena (z nejbližších sousedů lze uvést Slovenskou republiku, Rakousko, Maďarsko a Polsko, z dalších evropských zemí pak např. Nizozemí, Švédsko, Dánsko, Finsko, Španělsko a Portugalsko). Ústavní texty většiny zmíněných států se zpravidla rovněž omezují pouze na rámcové vymezení působnosti ombudsmana a způsobu jeho volby s tím, že úprava většiny dalších otázek je vyhrazena zákonom.

2 / 8 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O SOUDNÍCH POPLATCÍCH

Vládní návrh novely zákona o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Část připomínek ochránce byla akceptována.
Ochránce vyjádřil pochybnosti o naplnění ambice novely, kterou je odbřemenění justice. Má za to, že nepružnost justice zvyšování soudních poplatků nebo zavádění poplatků nových nevyřeší.

Ochránce nesouhlasil se zrušením osvobození v řízení o osvojení, neboť v tomto řízení hraje klíčovou roli zájem dítěte, což se projevuje mimo jiné v tom, že řízení o osvojení není řízením sporným. Jestliže stát má stát zájem podporovat osvojení, pak není vhodné řízení o osvojení zpoplatnit.

Není rovněž přiměřené, aby v případě sporu o pravost, výši nebo pořadí přihlášení pohledávky byl hrazen poplatek 5 000 Kč. Věřitel, který bude možná v rámci insolvenčního řízení uspokojen (podle stavu majetku úpadce), musí v daném případě zaplatit nejdříve 2000 Kč za přihlášku pohledávky. Pokud insolvenční správce jeho pohledávku popře, příp. bude v rámci insolvenčního řízení veden jakýkoliv spor o jeho pohledávce, bude muset uhradit dalších 5 000 Kč. Navíc zde přistupují podobné náklady věřitele, pokud svou pohledávku vymáhal předtím soudní cestou.

Nepřiměřeně vysoký se ochránci jeví soudní poplatek za žalobu na obnovu řízení a za žalobu pro změťnost (zvýšení z 1 000 Kč na 5 000 Kč), soudní poplatek za podání návrhu na přikázání vči jinému soudu z důvodu vhodnosti (místo 300 Kč je navrhováno 2 000 Kč), stejně jako poplatek ve výši 50 Kč za kopie pořízené na kopírovacích strojích nebo prostřednictvím počítače (s ověřením i bez ověření) za každou i započatou stránku. Výše posledně uvedeného poplatku neodpovídá skutečným nákladům vynaloženým na pořízení kopie, současně je otázkou, zda takto zpoplatněným pořízením kopí není účastníkům fakticky zabráněno realizovat právo nahlížet do soudního spisu a pořízovat si z něj výpisy a opisy [§ 44 občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

2 / 9 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍCH

Vládní návrh novely zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly akceptovány.

Ochránce nesouhlasil se zámkem přesunout rozhodování sporů s předmětem peněžitého plnění z Českého telekomunikačního úřadu na Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky, aniž by byl účastník předem projeven souhlas s řešením sporu prostřednictvím rozhodčího soudu. Koncepce rozhodčího řízení je totiž postavena na principu autonomie vůle. Ochránce má za to, že rozhodování sporů by mělo být svěřeno bud' správnímu orgánu ve správném řízení (se zachováním soudní ochrany podle části páté občanského soudního řádu) nebo přímo soudu v civilním řízení. Jakoukoli jinou variantu ochránce považuje za rozpornou s právem na spravedlivý proces.

Ochránce dále upozornil na to, že zatímco rozhodování sporu Českým telekomunikačním úřadem je zatíženo správním poplatkem ve výši 100 Kč nebo 200 Kč (dle předmětu sporu), za projednání sporu

Rozhodčím soudem při Hospodářské komoře České republiky se vybírá poplatek ve výši 3% z hodnoty předmětu sporu, nejméně však 7 000 Kč.

2 / 10 / PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NAŘÍZENÍ VLÁDY O OCHRANĚ ZDRAVÍ PŘED NEPŘÍZNIVÝMI ÚČINKY HLUKU A VIBRACÍ

Návrh nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Dosud neproběhlo vypořádání připomínek.

Ochránce nesouhlasil s navrhovaným navýšením hygienických limitů hluku pro chráněný venkovní prostor, zejména ve vztahu k hluku z pozemních komunikací. Konstatoval, že ani ze Zelené knihy Evropské unie pojednávající o hluku, ani z dokumentů Světové zdravotnické organizace nevyplývá, že by bylo vhodné či dokonce potřebné zvýšit toleranci vůči hluku (např. zvýšením hygienických limitů hluku). Veškeré tyto dokumenty naopak definují narůstající hlučnost jako problém a směřují k jejímu snižování. Odmítl proto posun hygienických limitů hluku z pozemních komunikací, zejména zvýšení limitů pro noční dobu o 10 dB tak, aby toto zvýšení umožnilo „v jednotlivých případech nových nejdůležitějších kapacitních komunikací (obchvaty a okruhy) jejich výstavbu“. Vyvedením dopravy na okraj s tím, že hluk z takové dopravy může být nadlimitní, se dle ochránce pouze rozšíří okruh osob zasažených hlukem. Současně dojde ke snížení standardu již dosažené ochrany, což ochránce považuje za nepřípustné a rozporné s dokumenty, kterými se Ministerstvo zdravotnictví zaštítuje.

V souvislosti s připravovaným nařízením vlády ochránce doporučil zvážit úpravu specifických vyšších limitů pro jednorázové akce. Setkává se totiž se situacemi, kdy především veřejná produkce hudby bývá zdrojem hluku, který překračuje hygienické limity (zejména ve venkovním chráněném prostoru staveb či ve venkovním chráněném prostoru), přičemž tato jednorázová zátěž nemá s ohledem na krátkodobost expozice vliv na zdraví. Stanovení tétoho limitu by mohlo ulehčit orgánům ochrany veřejného zdraví při výkonu dozoru.

2 / 11 / PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ

Vládní návrh novely zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly akceptovány s výjimkou připomínky týkající se zkrácení doby stanovené pro opětovný vznik nároku na vdovský (vdovecký) důchod z pěti let na dva roky.

Ochránce navrhl vypustit ustanovení novely prodlužující rozhodné období pro stanovení osobního vyměrovacího základu na celé období od kalendářního roku následujícího po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let až do kalendářního roku předcházejícího roku přiznání důchodu.

V praxi by navrhovaná změna vedla u naprosté většiny pojištěnců ke snížení jejich osobních vyměrovacích základů, protože většina pojištěnců dosahuje na počátku kariéry nižších příjmů než později. U pojištěnců, kteří se po dosažení věku 18 let připravují po 1. lednu 2010 na budoucí povolání studiem, by došlo při výpočtu starobního důchodu k rozmělnění výdělků dosažených v rozhodném období (tj. doba studia jim rozmělní výdělky dosažené v dalších letech rozhodného období), což představuje nepřiměřené opatření vzhledem k cíli sledovanému touto novelou. Dle ochránce by měla zůstat zachována stávající právní úprava rozhodného období pro stanovení osobního vyměrovacího základu. Nesouhlasil proto se zrušením garance minimální výše procentní výměry invalidního důchodu, stanovené dle ustanovení § 42 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění pojištěncům, kteří ke dni vzniku nároku na invalidní důchod získali alespoň 15 let čisté doby důchodového pojištění.

Rovněž nesouhlasil se zúžením okruhu osob, kterým trvá nárok na vdovský (vdovecký) důchod i po uplynutí jednoho roku od smrti manžela, osoby pečující o dítě a rodiče vlastní nebo zemřelého manžela v případě závislosti na péči jiné osoby ve II. stupni. Nesouhlasné připomínky uplatnil ochránce dále ke zkrácení doby stanovené pro opětovný vznik nároku na vdovský (vdovecký) důchod z pěti let na dva roky. Zásadní nesouhlas pak vyjádřil se zrušením institutu odstranění tvrdosti ministrem práce a sociálních věcí, popř. ministry obrany, vnitra a spravedlnosti.

3 / OCHRÁNCE A ÚSTAVNÍ SOUD

Ochránce se ve vztahu k Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. vedlejšího účastníka v řízeních o návrzích na zrušení podzákonnéch předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). V roce 2010 se ochránce **vyjádřil celkem k 5 návrhům**.

Ochránce sice disponuje oprávněním podávat návrhy na zrušení právních předpisů, avšak pouze u podzákonného norem [§ 64 odst. 2 písm. zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Při své činnosti se však setkává s řadou zákonného ustanovení, u nichž existují důvodné pochybnosti o jejich souladu s ústavním pořádkem. Z tohoto důvodu by ochránce do budoucna uvítal, aby měl právo podávat návrhy na zrušení ustanovení zákona, jako je tomu například ve Slovensku (čl. 37 Zákona o slovenském ombudsmanovi; čl. 23, 50, 52 Zákona o Ústavním soudu Slovenské republiky, dostupné z: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1&L=6>) nebo na Slovensku [§ 21 zákona o verejném ochráncovi práv (zákon č. 564/2001 Z.z., v znění neskorších predpisov)]

3 / 1 / NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ ČÁSTI OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY STATUTÁRNÍHO MĚSTA HRADEC KRÁLOVÉ Č. 8/2003, O MÍSTNÍM POPLATKU ZA PROVOZ SYSTÉMU SHROMAŽĐOVÁNÍ, SBĚRU, PŘEPRAVY, TŘÍDĚNÍ, VYUŽÍVÁNÍ A ODSTRAŇOVÁNÍ KOMUNÁLNÍCH ODPADŮ

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 6/09

Související: zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů); zákon o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů); zákon o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Ochránce se ztotožnil s Ministerstvem vnitra a vyslovil názor, že obec jednala tzv. „*ultra vires*“, když ve vyhlášce upravila otázky spadající do oblasti procesní úpravy vyměření místního poplatku. Z ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) totiž jednoznačně vyplývá, že obec může upravit pouze **hmotněprávní podmínky pro výběr místních poplatků**, není však oprávněna zasahovat do otázk procesních, které se řídí zákonem o místních poplatcích a subsidiárně zákonem o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Obec tedy není oprávněna zvolit odlišnou formu vyměření místního poplatku, než kterou umožňuje zákon (není tak přípustné, aby stanovila, že vyměření proběhne tzv. hromadným předpisným seznamem nebo dodatečným platebním výměrem).

Vyměření formou dodatečného platebního výměru podle ochránce principiellě nepřichází v úvahu i z toho důvodu, že místní poplatek se platí bez podání daňového přiznání. K vyměření dojde pouze z iniciativy správce poplatku, pokud poplatník místní poplatek nezaplatí včas nebo ve správné výši. Vyměření místního poplatku by tedy vždy mělo předcházet zjištění správné výše poplatkové povinnosti. Ochránce si neumí představit existenci jiného důvodu nesouladu mezi výši vyměřeného poplatku a poplatku, který

měl být správně vyměřen, než pochybení správce poplatku, případně existenci skutečností odůvodňujících obnovu řízení. V takových případech by s ohledem na principy vyměřování místních poplatků obecně mělo být využito mimořádných opravných řízení, nikoliv dodatečného vyměření poplatku.

Ochránce proto navrhl Ústavnímu soudu, aby napadený článek obecně závazné vyhlášky zrušil ve slovech „nebo dodatečným platebním výměrem“. Navíc však navrhl zrušení i ve slovech „nebo hromadným předpisným seznamem“, neboť zde viděl tytéž důvody pro zrušení, jako v případě dodatečného platebního výměru.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. srpna 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09, konstatoval, že **obec není oprávněna regulovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu**. Státní moc totiž lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pro konkrétní případ je normotvorná kompetence obce upravena v § 10 zákona o obcích a v § 14 zákona o místních poplatcích, v němž jsou upraveny podmínky vydávání obecně závazných vyhlášek obce ve věci stanovení místních poplatků.

Z hlediska sporných ustanovení vyhlášky je podstatné ustanovení § 11 zákona o místních poplatcích, podle kterého platí, že: „*Nebudou-li poplatky zaplaceny (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek platebním výměrem....*“ Zákon tedy přesně vymezuje postup pro případ, kdy poplatky nebudou zaplaceny (odvedeny) včas nebo ve správné výši, aniž by poskytoval obcím prostor pro jinou úpravu tohoto postupu. Pokud tedy napadené ustanovení čl. 8 odst. 2 obecně závazné vyhlášky stanovilo, že: „*Nebude-li poplatek zaplacen (odveden) včas nebo ve správné výši, vyměří správce poplatku bez předchozí výzvy poplatek platebním výměrem nebo dodatečným platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem...*“, upravilo podmínky postupu při vyměřování poplatků nad rámec stanovený zákonem o místních poplatcích a zavedlo způsoby, které uvedený zákon neupravuje. Vzhledem k tomu, že obec sama tento krok bez výslovného zákonného zmocnění učinit nemůže, Ústavní soud dospěl k závěru, že při vydání napadeného ustanovení vybočila z mezi své věcné působnosti.

Ústavní soud se dále ztotožnil s názorem ochránce, že napadené ustanovení vyhlášky je rozporné se zákonem i ve slovech „nebo dodatečným platebním výměrem“. Z hlediska uvedené argumentace je zřejmé, že i tato forma rozhodnutí je dalším způsobem upravujícím postup při výběru včas nezaplatených (neodvedených) poplatků, který zákon neupravuje.

Z uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu ochránce a zrušil napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky i ve slovech „nebo dodatečným platebním výměrem“.

3 / 2 / NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ USTANOVENÍ ČÁSTI OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA JESENÍK Č. 1/2008, O ZÁKAZU KONZUMACE ALKOHOLICKÝCH NÁPOJŮ NA VEŘEJNÉM PROSTRANSTVÍ

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 11/09

Související: zákon o obcích; zákon o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (zákon č. 379/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů); Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ochránce v řízení, které bylo iniciováno Ministerstvem vnitra, poukázal na předchozí nálezy Ústavního soudu (například nález sp. zn. Pl. ÚS 33/05), v nichž Ústavní soud dospěl k závěru, že **regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce je dle zákona možná**, pokud se vzhledem ke

konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci.

V daném řízení ochránce vyslovil, že město Jeseník nejednalo protiprávně a nezneužilo své pravomoci (například tím, že by stanovilo zákaz konzumace alkoholu na některém z míst v obci takovým způsobem, který by omezoval hospodářskou soutěž, případně by ve svých důsledcích měl přímý dopad na tzv. akcesorickou rovnost v některém ze základních práv a svobod).

Ochránce proto Ústavnímu soudu navrhl, aby byl návrh Ministerstva vnitra zamítnut.

Ústavní soud svým nálezem ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09, odkázal na svou předešlou judikaturu (Pl. ÚS 33/05, 45/06) a konstatoval, že konzumace alkoholu (se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek) se věcně i logicky neomezuje na samotné (vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako takové), nýbrž zahrnuje i veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „veřejné připravenosti“ obec přiléhavě upravuje v napadeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „otevřené lahvi či jiné nádobě“, jakož i podmínkou „zdržování se s otevřenou lahví na veřejném prostranství“.

Ústavní soud dovodil, že zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem lze podřadit pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství a návrh Ministerstva vnitra zamítl.

3 / 3 / NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ USTANOVENÍ ČLÁNKU 3 ODST. 1, OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA BŘECLAV Č. 5/2008, K ZABEZPEČENÍ MÍSTNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU PŘI PROVOZOVÁNÍ HOSTINSKÝCH ČINNOSTÍ V OBYTNÉ ZÁSTAVBĚ MĚSTA

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 28/09

Související: zákon o obcích; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ochránce vyjádřil s návrhem Ministerstva vnitra nesouhlas. Obec, jakožto veřejnoprávní korporace, musí mít možnost na svém území ve prospěch svých občanů regulovat takové jevy, které občané obce považují za negativní (resp. narušující veřejný pořádek v obci). Pokud obec přijme úpravu stanovící **zavírací dobu pro hostinská zařízení**, přičemž jde o předpis, který se rozumným způsobem snaží eliminovat hluk v nočních hodinách, nelze proti takovému přístupu nic namítat.

Ochránce se neztotožnil s pohledem Ministerstva vnitra na otázku kolize napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky, upravujícího závazná omezení provozní doby s čl. 26 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícím právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost. Dle názoru ochránce je právo provozovat hospodářskou činnost (podnikat) právem hospodářským a otázka jeho realizace je dle čl. 41 odst. 1 Listiny svěřena zákonu. Pokud se týká samotných ústavních limitů tohoto práva, přichází do úvahy omezení práva v případech, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro (1) ochranu života nebo zdraví osob, (2) pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro (3) odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku (obdobně viz čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 3, čl. 17 odst. 4 Listiny).

Vzhledem k tomu, že se stanovením provozní doby hostinských zařízení chrání nejen veřejný zájem, ale současně i „**právo na pokojné bydlení a spánek**“ jakožto součást práva na ochranu soukromého/rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny), navrhl ochránce, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra zamítl.

S ohledem na to, že Ústavní soud v minulosti opakovaně rozhodl v neprospěch práva obce regulovat provozní dobu hostinských zařízení (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/05, 58/05), musel by v případě změny právního názoru postupovat dle ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu a rozhodnout hlasy devíti soudců.

Ústavní soud návrhu ministerstva vyhověl a napadenou vyhlášku zrušil, avšak z jiných důvodů, než ministerstvo navrhovalo. Napadenou vyhlášku zrušil proto, že byla při vymezení zavíracích hodin neurčitá, neboť vzhledem k **neurčitému pojmu „obytná zástavba“** nebylo zřejmé, na jaká zařízení se omezení vztahuje.

Pokud šlo o ministerstvem nastolenou otázkou nedostatku pravomoci obcí, **změnil Ústavní soud svůj dosavadní názor, který v minulosti ve svých nálezech zastával** (viz též <http://www.usoud.cz/clanek/4202>). Konstatoval, že „za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách“.

Ke změně názoru Ústavní soud přistoupil z několika důvodů. Přihlédl především ke své judikatuře z posledních let, v níž postupně překonává svůj původně restriktivní postoj k obecním vyhláškám. Povšiml si také trendu ve zřizování dalších četných provozoven (hostinských zařízení, heren atd.), které svým provozem, zejména v nočních hodinách, narušují pokojné bydlení, přičemž negativní důsledky zasahující do práva občanů na ochranu soukromí a nerušeného užívání jejich domovů se nedaří eliminovat (ani postihovat) jinými prostředky regulace (zákaz nadmerného hluku, zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích). **Ústavní soud tak vyslyšel stanovisko ochránce.** Jestliže v konkrétním případě dojde k omezení provozní doby hostinských zařízení, chrání se tím nejen veřejný zájem, ale současně i právo na pokojné bydlení a spánek, jakožto součást práva na ochranu soukromého a rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny).

Ochránce nález Ústavního soudu vítá a domnívá se, že přispěje k větší ochraně veřejného pořádku v obcích.

3 / 4 / NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ ČLÁNKU 3 ODST. 2, 3, 4 A 5 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA CHRASTAVA Č. 1/2009, O MÍSTNÍM POPLATKU ZA PROVOZ SYSTÉMU SHROMAŽĐOVÁNÍ, SBĚRU, PŘEPRAVY, TŘÍDĚNÍ, VYUŽÍVÁNÍ A ODSTRAŇOVÁNÍ KOMUNÁLNÍCH ODPADŮ

Rízení sp. zn.: Pl. ÚS 9/10

Související: zákon o obcích; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ministerstvo vnitra v rámci výkonu dozoru nad zákoností právních předpisů obecních samospráv dospělo k názoru, že čl. 3 odst. 2, 3, 4 a 5 uvedené vyhlášky jsou v rozporu se zákony České republiky, konkrétně s ustanovením § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Podle názoru ministerstva obec sice je oprávněna stanovit sazbu poplatku, nicméně již není oprávněna v obecně závazné vyhlášce zakotvit navýšení pro případ, že poplatková povinnost nebude splněna rádně a včas. Navyšování je naopak řešeno samostatně v ustanovení § 11 odst. 1 uvedeného zákona a má ho provádět v přenesené působnosti obecní úřad. Jen správce poplatku, tj. obecní úřad, tak může včas nezaplacené poplatky či jejich nezaplacenou část zvýšit až na trojnásobek, o čemž má rozhodovat podle zákona o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce se s tímto právním názorem neztotožnil a navrhl, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra zamítl. Ve svém vyjádření napadená ustanovení vyhlášky podpořil, přičemž konstatoval, že z jeho pohledu **vyhláška obстоjí v testu čtyř kroků**, který Ústavní soud v rámci přezkumu obecně závazných vyhlášek provádí. Zmocnění obsažené v § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích spolu s demonstrativním výčtem podrobností, které může obec upravit, připouští, aby obec zakotvila pravidla pro zvýšení včas nezaplacené části poplatku. Takový postup je v kontextu konkrétních zvýšení zvolených městem Chrastava podle ochránce rozumný, předvídatelný a přispívající k právní jistotě. Zvláště pak ochránce zdůraznil pozitivum rovného přístupu při sankčním zvyšování poplatku, a to vzhledem ke zkušenosti s nerovným zacházením „*s preferovanými zaměstnanci obecního úřadu*“ a „*nepreferovanými majiteli rekreační nemovitosti*“.

Za slabinu zvoleného řešení ochránce považoval pouze formulaci zvolenou městem Chrastava, když používá pojem „*sazba poplatku*“ i pro případ sankčního navýšení a nereaguje také na možnost zvýšení poplatku ve vztahu k jeho včas nezaplacené části. Tyto nedostatky lze nicméně překlenout výkladem a dovedit, že zvýšit se má vždy jen nezaplacená část poplatku. Přísnost na podobné formulace obecních samospráv není podle ochránce namísto, zvláště když obdobné formulační nejasnosti lze vytknout i samotnému zákonodárci.

Ústavní soud nálezem ze dne 29. června 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, návrh Ministerstva vnitra zamítl a shledal, že vyhláška v přezkumném testu čtyř kroků obстоjí. **Obec tedy je podle názoru Ústavního soudu oprávněna v obecně závazné vyhlášce zakotvit pravidla pro sankční zvýšení poplatku, jimiž je obecní úřad při následném vyměření vázán**. Ve shodě s ochráncem potom Ústavní soud konstatoval, že upřesnění výše sankce vyhláškou žádoucí způsobem přispěje k právní jistotě adresátů právních povinností a příslušná rozhodnutí činí předvídatelnými a spravedlivějšími, neboť minimalizují nerovný přístup k poplatníkům při ukládání sankce, resp. stanovení její výše.

3 / 5 / NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ USTANOVENÍ ČLÁNKU 1 ODST. 2 A ČLÁNKU 2 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA KRUPKA Č. 3/2009, HLÁŠENÍ OBYVATEL STARŠÍCH 15 LET, ZDRŽUJÍCÍCH SE NA ÚZEMÍ MĚSTA KRUPKA DÉLE NEŽ 30 DNŮ A MAJÍ TRVALÝ POBYT NA TERITORIÍ JINÝCH MĚST

Rízení sp. zn.: Pl. ÚS 39/10

Související: zákon o obcích, zákon o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ministerstvo vnitra se domáhalo zrušení uvedených ustanovení obecně závazné vyhlášky z důvodu nesouladu s ústavním pořádkem a zákonem o obcích.

Ministerstvo uvedlo, že ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích sice dává obcím možnost upravit obecně závaznou vyhláškou záležitosti veřejného pořádku tak, aby docházelo k omezení sociálně patologických jevů. Hlášení tzv. současného pobytu obyvatel však podle ministerstva nemá charakter nástroje,

kterým by obec regulovala místní záležitosti veřejného pořádku v uvedeném smyslu a nemůže ani přispět k ochraně veřejného pořádku ve smyslu klidného a pokojného soužití občanů i návštěvníků města. Ministerstvo proto dospělo k závěru, že město Krupka zneužilo zákonem svěřenou pravomoc a působnost, a navrho zrušení napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky.

Ochránce v tomto případě vyjádřil souhlas s návrhem Ministerstva vnitra a ztotožnil se s řadou argumentů, které uvedlo. Ochránce zdůraznil, že Česká republika je jednotný demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy) a že **otázky celostátního významu**, mezi něž evidence pobytu obyvatel patří, **musí být regulovány Parlamentem**.

Ochránce však také poukázal na stav, který zákonodárce konstrukcí trvalého pobytu v zákoně o evidenci obyvatel nastolil a který v praxi způsobuje obrovské potíže při výkonu veřejné správy (místo trvalého pobytu totiž nemusí odpovídat skutečnému pobytu občana). Proto ochránce vyjádřil pochopení nad tím, že město Krupka přistoupilo k vydání napadené obecně závazné vyhlášky z důvodů závažných nedostatků v koncepci trvalého pobytu, jak je upravena zákonem o evidenci obyvatel. Ochránce však současně uvedl, že **územní samosprávné celky nejsou povoleny k tomu, aby legislativně upravovaly otázky celostátního významu a aby napravovaly chyby zákonodárce**.

Ústavní soud nálezem ze dne 8. prosince 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10, napadenou obecně závaznou vyhlášku zrušil. Dospěl přitom k závěru, že město Krupka vyhláškou upravilo problematiku, která je svěřena pouze zákonu. **Město proto jednalo tzv. ultra vires**.

Možnost sledovat a evidovat „*přechodné pobytu*“ obyvatel zákonodárce výslově obcím odňal. Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem o evidenci obyvatel a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti obce. Debaty o nepotřebnosti institutu přechodného pobytu (či institutu obdobného) jsou namísto, avšak dle Ústavního soudu nelze nedostatky zákonodárce nahrazovat kroky veřejnoprávních korporací, k nimž chybí věcné zákonné zmocnění. Takovou debatu je třeba vést jako debatu parlamentní, tj. politickou. Současně Ústavní soud uvedl, že občan, kterému je právní normou ukládána povinnost, se nesmí stát prostředkem k dosahování právním řádem neaprobovaných právně-politických cílů obcí.

4 / PODNĚTY NEJVYŠŠÍMU STÁTNÍMU ZÁSTUPCI K PODÁNÍ ŽALOBY K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Ochránce je s účinností od 1. ledna 2006 oprávněn na základě ustanovení § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů), navrhnut nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, je povinen o tom vyrozumět ochránce, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.

V činnosti ochránce se jedná o výjimečný nástroj ke zjednání nápravy tam, kde se nepodařilo napravit nezákonní postup úřadu jinak. Ochránce se v souladu s ustanovením § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv rozhodl v roce 2010 oslovit nejvyšší státní zástupkyni v jednom případě.

V souvislosti s projednáváním novely soudního řádu správního se uvažuje o legislativní změně, která by umožnila ochránci přímo podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu (blíže viz str. 18).

ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ O PRODLOUŽENÍ TRASY METRA A V PRAZE

Ochránce vedl šetření ve věci podnětu Občanského sdružení Červený Vrch (dále též „*sdružení*“), v němž si sdružení stěžovalo na postup Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby (dále též „*úřad*“) a Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „*magistrát*“) v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí zahrnovalo **prodložení trasy metra A ze stanice Dejvická přes stanici Petřiny do stanice Motol.**

Při vydání rozhodnutí došlo podle sdružení k pochybení, neboť dokumentace pro územní řízení a samotné územní rozhodnutí **nejsou v souladu se schválenou změnou** (Z1344/00) a platnou závaznou částí **Územního plánu hlavního města Prahy** pro lokalitu Červený vrch. Přesto, že sdružení oba správní orgány opakovaně upozorňovalo na uvedený rozpor, jakož i na rizika spojená s realizací stavby prodložení metra trasy A pod bytovými domy (ze závěrů posudku Kloknerova ústavu Českého vysokého učení technického v Praze vyplývá, že stavební činnost při výstavbě metra může vyvolat pokles či náklon domu), nedosáhlo zjednání nápravy.

Sdružení poukazovalo na to, že navzdory územnímu plánu je **trasa metra vedena přímo pod pěti 14patrovými obytnými domy, a to asi 100 m od schválené trasy v platném územním plánu**. Tuto skutečnost přitom sdružení zjistilo až v listopadu 2009 při prováděné pasportizaci dotčených objektů. Stavebnímu úřadu rovněž vytýkalo, že se při vydání územního rozhodnutí spokojil s vyjádřením magistrátu z roku 2007, které bylo vydáno dva roky před tím, než vůbec investor podal žádost o vydání územního rozhodnutí, a dokonce 1,5 roku před tím, než byla schválena změna územního plánu Z1344/00 ze dne 18. září 2009.

Po posouzení podnětu se ochránce rozhodl zahájit šetření, v jehož rámci požádal o stanoviska starostu Městské části Praha 6 a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Ve zprávě o šetření ochránce konstatoval, že magistrát přesvědčivě neprokázal, že stavba je v souladu s územním plánem. Kriticky ochránce zhodnotil i to, že se magistrát při vyřízení podnětu sdružení nevypořádal s námitkou dotčení práv vlastníků domů (bytů) nad stavbou metra. Magistrát totiž uvedl, že tato **práva nemohou být dotčena, neboť u metra jde o stavbu podzemní, která není způsobilá zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů vlastníků nadzemní stavby**.

Dále ochránce poukázal na to, že správní úřady selhaly, když ve spolupráci se stavebníkem (Dopravní podnik hlavního města Prahy, a.s.) předem neinformovaly občany, že z důvodu následně zjištěných geologických podmínek v území je třeba vést trasu metra ve vychýlené trase oproti trase předpokládané územním plánem.

Vzhledem k tomu, že v současné době již nelze využít žádného řádného ani mimořádného opravného prostředku k přezkoumání územního rozhodnutí na prodloženou trasu metra, rozhodl se ochránce využít zvláštního oprávnění a nejvyšší státní zástupkyni navrhl podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby ze dne 31. března 2009 ve znění rozhodnutí magistrátu ze dne 11. srpna 2009. Vzhledem k tomu, že ke stavbě již byla magistrátem vydána dvě stavební povolení, podal podnět také ohledně těchto stavebních povolení.

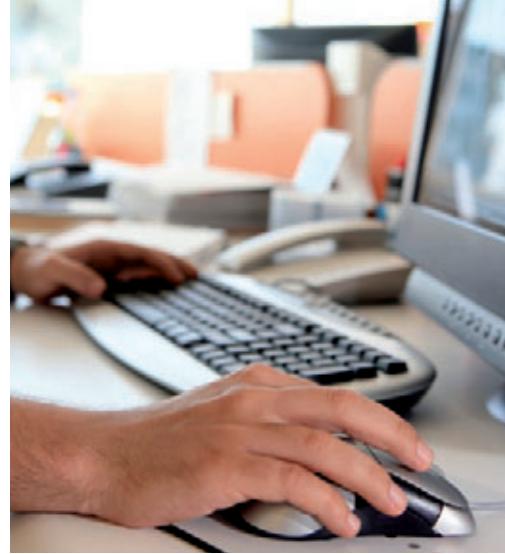
Ke dni zpracování této zprávy ochránce nebyl ze strany nejvyššího státního zástupce vyrozuměn, zda žaloba k ochraně veřejného zájmu byla podána.

5 / NÁVRH OCHRÁNCE NA ZAHÁJENÍ KÁRNÉHO ŘÍZENÍ

Poprvé od účinnosti novely zákona o soudech a soudcích (novela č. 314/2008 Sb. účinná od 1. října 2008) využil ochránce své zvláštní pravomoci [§ 8 odst. 3 písm. c) zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (zákon č. 7/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů)] a podal Nejvyššímu správnímu soudu **návrh na zahájení kárného řízení vůči místopředsedovi Vrchního soudu v Praze JUDr. Jaroslavu Burešovi**.

Návrh se věcně týká problematiky **veřejnosti soudních jednání**, kterou ochránce dlouhodobě sleduje. Při setkáních s funkcionáři soudů všech stupňů opakováně v minulosti apeloval, aby v rámci vyřizování stížností na nevhodné chování soudců dohlíželi na jednání soudců a prosetřovali, zda instituty vyloučení veřejnosti či odepření přístupu k jednání nejsou v soudní praxi příliš nadužívány, či dokonce zneužívány. Ochránce vychází z premisy, že **nudužívání uvedených institutů může být dle konkrétních okolností i porušením povinností, které jsou stanoveny soudci v ustanovení § 80 zákona o soudech a soudcích**. Orgán státní správy soudu má proto povinnost tyto incidenty prosetřít v rámci stížnostního mechanismu podle § 164 a následně zákona o soudech a soudcích a v odůvodněných případech zjednat potřebnou nápravu (včetně případného podání návrhu na zahájení kárného řízení). Jestliže k tomu nedojde, může se předseda či místopředseda dopustit kárného provinění.

Nejvyšší správní soud vydal dne 10. srpna 2010 usnesení (č.j.: 13 Kiss 1/2010-82), jímž **přerušil kárné řízení**. Kárný senát dospěl k závěru, že oprávnění ochránce podat návrh na zahájení kárného řízení „**vzbujuje pochybnosti o jeho souladu s Ústavou**“. Proto ochránci sdělili, že podává Ústavnímu soudu dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů a § 1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).



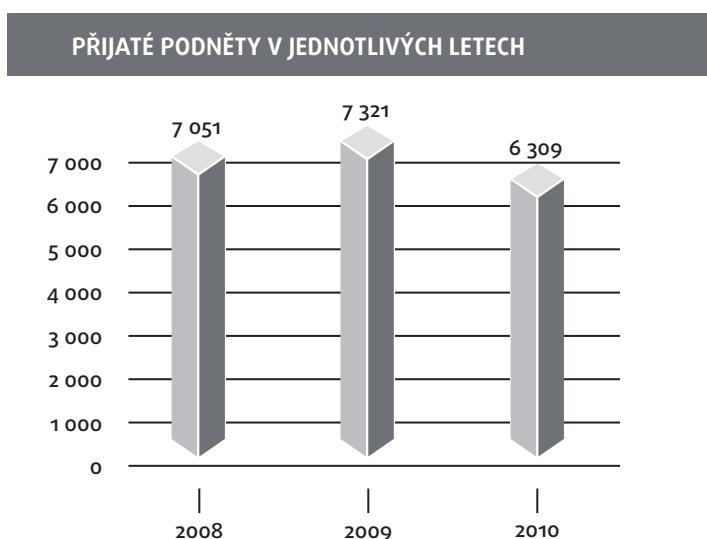
3

PODNĚTY DORUČENÉ OCHRÁNCI V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

1 / ZÁKLADNÍ STATISTICKÉ ÚDAJE

1 / 1 / ÚDAJE O DORUČENÝCH PODNĚTECH

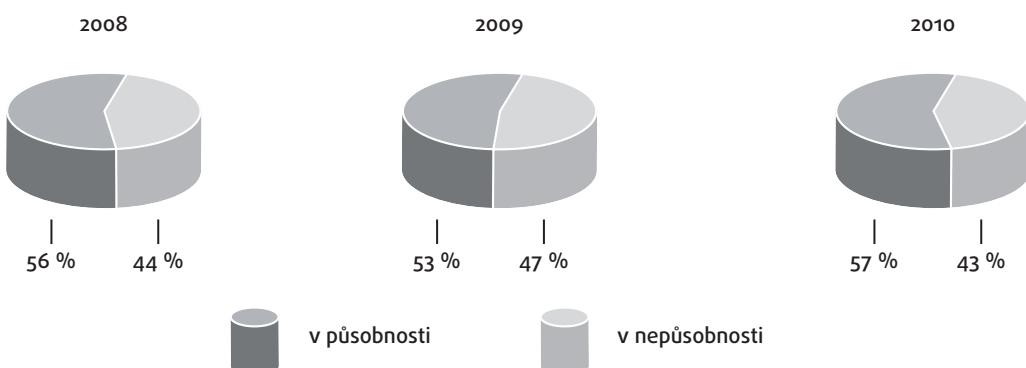
V průběhu roku 2010 bylo ochránci doručeno celkem **6 309 podnětů**. Kancelář ochránce osobně **navštívilo** celkem **1 356 osob**, z nichž **597** využilo možnosti podat **podnět ústně do protokolu** a **759** osobám byla na místě podána **právní rada**, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém (tato podání se nezapočítávají do celkového počtu doručených podnětů). Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující graf.



Informační telefonní linky, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **5 307 osob**.

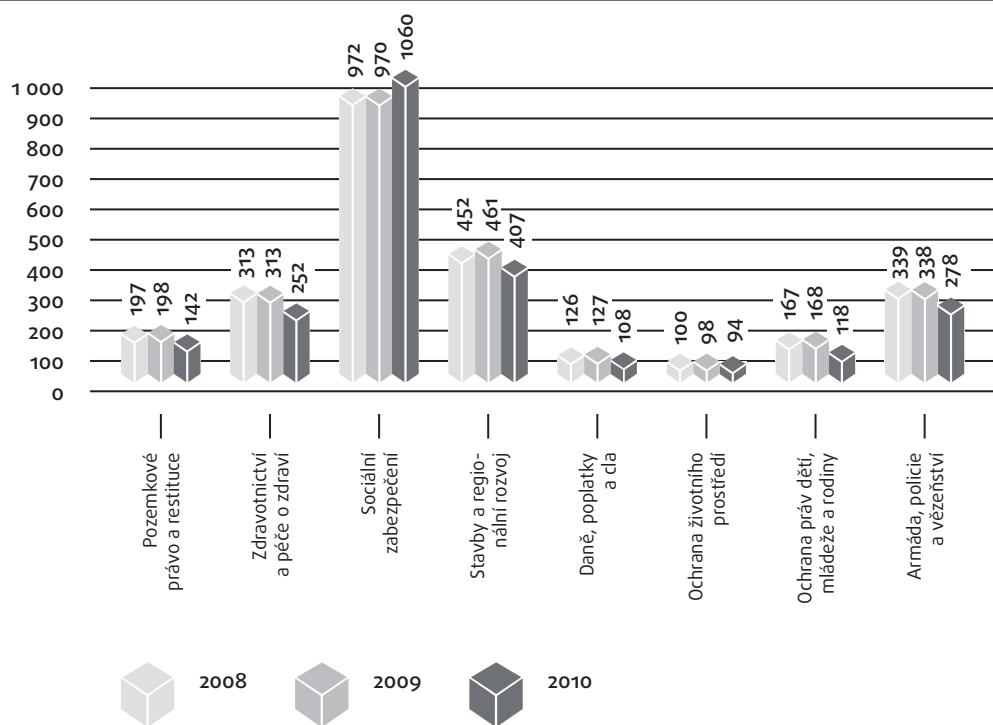
Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v roce 2010 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce. V roce 2010 bylo **v působnosti 57 %** z celkového počtu podnětů, **mimo působnost** potom **43 % podnětů**.

STRUKTURA PODÑETÙ Z HLEDISKA PÙSOBNOSTI OCHRÁNCE

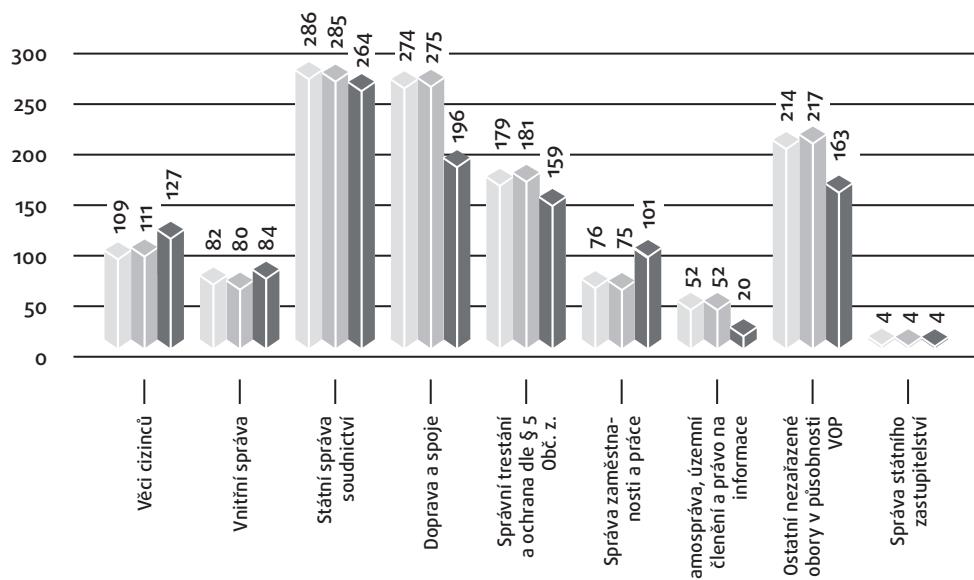


Podnety doruñené ochránci jsou třídeny nejen z hlediska jeho pùsobnosti, ale rovněž i podle jednotlivých oblastí státní správy. Z následujícího grafu vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanù v oblasti sociálního zabezpeèení, stavebního řádu, vězeñství, zdravotnictví a státní správy soudù**.

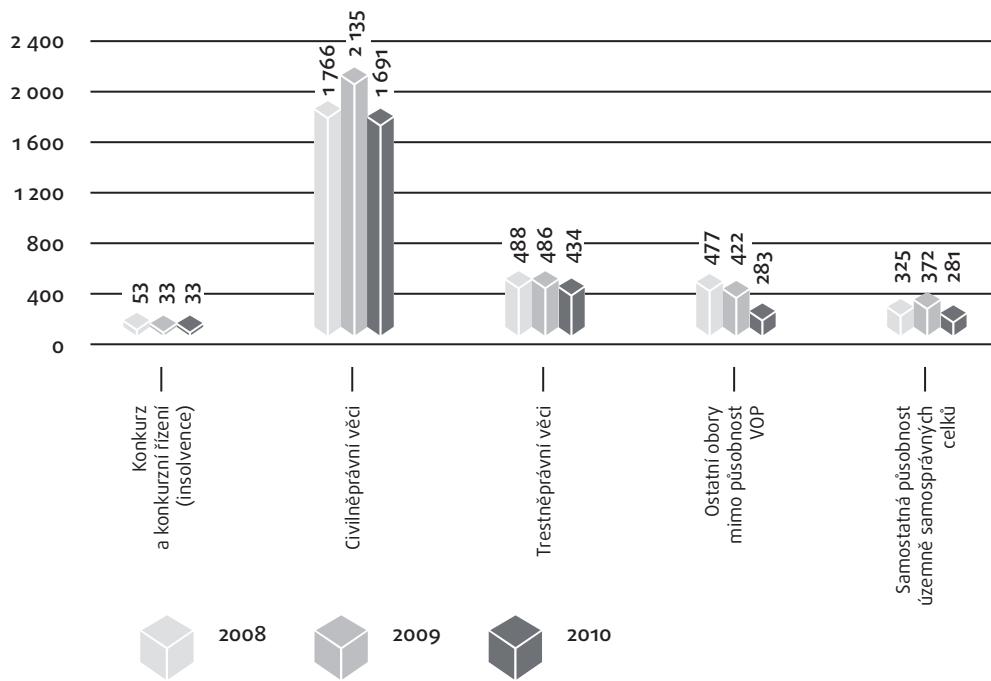
PŘIJATÉ PODÑETY V PÙSOBNOSTI V JEDNOTLIVÝCH LETECH V ČLENËNÍ DLE OBLASTÌ



PŘIJATÉ PODÑETY V PÙSBNOSTI V JEDNOTLIVÝCH LETECH V ČLENËNÍ DLE OBLASTÌ

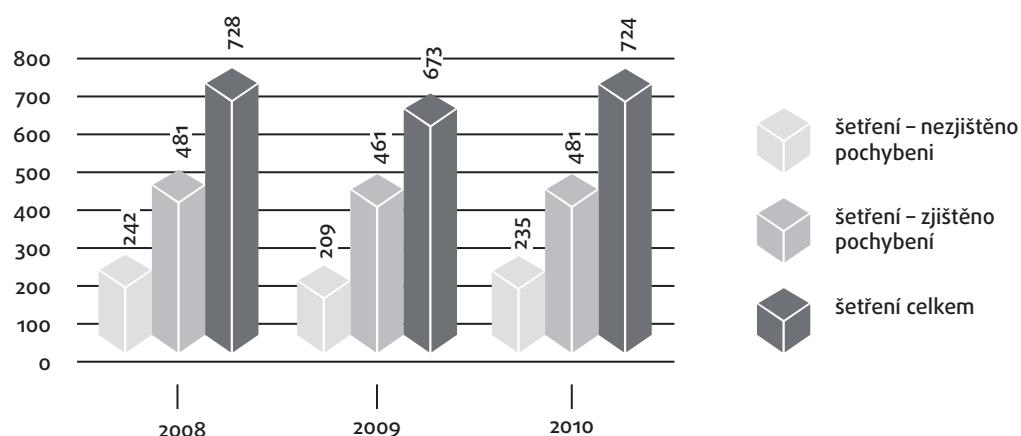


PŘIJATÉ PODÑETY MIMO PÙSBNOST V JEDNOTLIVÝCH LETECH V ČLENËNÍ PODLE OBLASTÌ



V roce 2010 zahájil ochránce celkem **724 šetření**, přičemž ve **40 případech** využil svého oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy. Počet takových šetření je o čtvrtinu vyšší než v roce 2009 (tehdy šlo o 29 případů). Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků.

POCTY ŠETŘENÍ, POCTY ZJIŠTĚNÝCHPOCHYBENÍ



1 / 2 / ÚDAJE O VYŘÍZENÝCH PODÑETECH

Ochránce v roce 2010 vyřídil celkem **6 339 podñetů**. Z celkového počtu vyřízených podñetů bylo:

- **358 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedoplňení náležitosti podñetu anebo o odložení podñetu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **5 145 objasněno**. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podñet formou objasnění s tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a že na základě obdobných podñetů zahájil ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2010 celkem **716** šetření s tím, že:

- **235** případů bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce nezjistil v postupu úřadu pochybení;
- **481** případů bylo uzavřeno s konstatováním pochybení úřadu, z tohoto
 - ve **395** případech úřad sám napravil svá pochybení poté, co ochránce vydal **zprávu o šetření**;
 - v **69** případech úřad svá pochybení sám nenapravil a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě (pochybení úřadu tak byla napravena až na základě závěrečného stanoviska);

- v 17 případech úřad svá pochybení nenapravil ani po vydání závěrečného stanoviska. Ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2010 je dále třeba započítat 106 případů, kdy stěžovatel vzal svůj podnět zpět, a dále 4 případy, kdy podnět byl svým obsahem **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

Ochránce v roce 2010 ukončil také 8 tzv. **šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně. Informace, které vyplývají z šetření tohoto typu, jsou obsaženy mj. v komentářích k jednotlivým oblastem státní správy, stejně jako v části VI. (Doporučení Poslanecké sněmovny).

2 / VYBRANÉ PODNĚTY A KOMENTÁŘE

2 / 1 / SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Za nejzávažnější problém považoval ochránce **snížení částky na živobytí u osob invalidních ve III. stupni, které nemají nárok na invalidní důchod**. Těmto osobám byla od 1. ledna 2010 nejen snížena částka živobytí [§ 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] o více než 1000 Kč, ale i částky na dietní stravování.

Ochránce inicioval v součinnosti s Ministerstvem práce a sociálních věcí **předložení novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, která měla nepříznivé dopady odstranit**. Rovněž osobně apeloval na zákonomáře, aby tuto legislativní změnu co nejdříve projednali a přijali. Ke změně zákona došlo s účinností od 1. června 2010 novelou č. 141/2010 Sb.

Uvedený zákon umožnil osobám, které jsou invalidní v I. a II. stupni, aby i bez výkonu veřejné služby pobíraly dávky ve výši životního minima. U osob ve III. stupni invalidity pak odstranil znevýhodnění a umožnil jim pobírat dávky ve výši životního minima včetně zvýšení dávky na dietní stravování.

Mezi nejfrekventovanější podání z oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi patřily **stížnosti na snížení částky na živobytí z důvodu nevykonávání veřejné služby, dobrovolnické služby či krátkodobého zaměstnání** (§ 24 odst. 1 písm. g) citovaného zákona). Stěžovatelé často poukazovali na svá zdravotní omezení, v jejichž důsledku nemohli vykonávat veřejnou službu nabízenou v místě jejich bydliště.

Při šetření konkrétních případů se ochránce setkal s nesprávným postupem úřadů při **posuzování možnosti příjemce dávky vykonat veřejnou službu v měsíci**, ve kterém byl uznán dočasně pracovně neschopným, přičemž pracovní neschopnost trvala pouze po část měsíce. Správní úřady automaticky předpokládaly, že příjemce dávky mohl vykonat veřejnou službu v té části měsíce, kdy nebyl uznán **dočasně pracovně neschopným**. Tento plošný přístup ochránce odmítl. Dle zákona je úřad povinen v rámci správního uvážení individuálně zkoumat, zda bylo vůbec možné veřejnou službu vykonat (s ohledem na pracovní neschopnost příjemce a rozvržení veřejné služby).

Ochránce se rovněž setkával s **případy osob bez přístřeší**. Správní úřady v některých případech zamítou žádost o příspěvek na živobytí, neboť žadatel v příloze k žádosti přesně neuvede své bydliště. Ochránce v této souvislosti poukazuje na povinnost úřadů rádně vykonávat sociální práci a žadatelům žijícím na ulici **poskytovat základní sociálně-právní poradenství**. V žádném případě tedy není možné podmiňovat nárok

na dávku neuvedením přesné adresy bydliště. Při komunikaci s osobami bez přístreší je nutné volit individuální přístup.

Při šetření podnětů týkajících se rozhodování správních úřadů o dávkách pomoci v hmotné nouzi se ochránce často setkával rovněž s tím, že v důsledku **nedostatečného odůvodnění rozhodnutí nebyly žadatelům zcela zřejmé důvody změny výše dávky**. Rovněž se setkal s případy, kdy výše dávky byla stanovena nesprávně v důsledku špatného započítání „bonusů“ za zvýšení příjmu vlastním přičiněním (např. vlastní prací či uplatněním zákonných nároků a pohledávek)

PODNĚT SP.ZN.: 1921/2009/VOP/JŠL

I. Při rozhodování o příspěvku na živobytí musí orgán pomoci v hmotné nouzi vždy hodnotit snahu žadatele o dávku zvýšit si příjem vlastní prací, s výjimkou osob, u nichž se tato snaha ze zákona nezkoumá.

II. Nepovaže-li orgán pomoci v hmotné nouzi snahu žadatele za dostatečnou pro navýšení částky živobytí, musí tento závěr odůvodnit v oznámení o přiznání dávky, příp. následně v rozhodnutí.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. R. s podnětem, v němž si stěžoval na nízkou výši svého příspěvku na živobytí. Jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Černovice bylo Magistrátem města Brna zamítnuto.

Ochránce šetřením zjistil, že úřady nehodnotily pro účely stanovení částky živobytí pana M. R. jeho snahu nalézt si vhodné zaměstnání, přestože jim stěžovatel předložil seznam zaměstnavatelů, u nichž se ucházel o přijetí do zaměstnání. V rozhodnutích dotčených úřadů ani v kalkulačních listech pak nebyl uveden žádný důvod, proč nebyla snaha pana M. R. zvýšit si příjem vlastní prací posuzována.

Vzhledem k tomu, že uvedené skutečnosti ochránce zjistil krátce před uplynutím lhůty jednoho roku stanovené zákonem k zahájení přezkumného řízení, požádal ještě před vydáním zprávy o šetření Krajský úřad Jihomoravského kraje o provedení přezkumu. Krajský úřad žadosti ochránce vyhověl, rozhodnutí dotčených úřadů zrušil a Úřadu městské části Brno-Černovice uložil, aby panu M. R. při přiznávání příspěvku na živobytí zhodnotil snahu zvýšit si příjem vlastní prací. V důsledku tohoto postupu došlo ke zvýšení příspěvku na živobytí pana M. R. a ochránce šetření ukončil.

PODNĚT SP.ZN.: 3041/2009/VOP/ZV

Uvádí-li žadatelka o příspěvek na živobytí skutečnosti, pro něž se rozhodla neuplatňovat zákonné nárok dítěte na výživné od otce, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen tyto skutečnosti v řízení o dávce zhodnotit. Při hodnocení těchto důvodů je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí.

Na ochránce se obrátila paní M. K. s podnětem, v němž žádala přešetření postupu Městského úřadu Planá a Krajského úřadu Plzeňského kraje. Nesouhlasila s tím, že jí městský úřad snížil příspěvek na živobytí, neboť neuplatňovala pohledávku vůči společně posuzované osobě (výživné na svého syna). Dotčené úřady nepřihlédly k tomu, že uvedla závažný důvod pro neuplatňování výživného na svého syna. Tím byla skutečnost, že do rodného listu syna byl zapsán jako otec její bývalý manžel, ač nebyl jeho biologickým otcem, a navíc se za trvání manželství dopouštěl domácího násilí na ní i na dětech. Matka měla důvodné obavy z toho, že v případě podání návrhu na stanovení výživného by bývalý manžel vůči ní i dětem použil násilí.

Sociální pracovnice městského úřadu nespolupracovala s příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí, který napadání matky i dětí opakovaně řešil. Úřad nezjistil stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Nezkou-

mal, zda nejde o vážné důvody, pro něž by nebylo možné uplatňování nároku na výživné spravedlivě požadovat. Pochybení nenapravil ani odvolací orgán. Oba úřady na tomto chybném postupu trvaly.

Nápravu zajistilo až Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci přezkumného řízení. Městský úřad Planá poté provedl u stěžovatelky přehodnocení příspěvku na živobytí, vyčíslil nedoplatek na dávce v celkové výši 42 294 Kč a příspěvek na živobytí paní K. zvýšil.

Na základě těchto skutečností mohl ochránce šetření ukončit.

DÁVKY STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPORY

V oblasti státní sociální podpory ochránce opět řešil podněty související s komplikovaností systému sociálních dávek.

Od zavedení tzv. třírychlostní rodičovské dovolené se na ochránce obracejí rodiče, kteří se nechtěně dostali do situace, kdy z různých **důvodů neprovědli volbu čerpání rodičovského příspěvku ve stanoveném termínu**. Ochránce v této souvislosti již v roce 2009 Poslanecké sněmovně doporučil novelizovat zákon o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který by úřadům práce nově stanovil povinnost upozornit rodiče na nutnost provedení volby a umožnil učinit změnu již jednou provedené volby. Tento požadavek měl být realizován vládním návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Navrhovaná právní úprava obsahovala ochráncem požadovanou flexibilnější a opakovou možnost volby. V průběhu legislativního procesu však byla předloha pozměněna tak, že termíny pro provedení volby zůstaly zachovány ve stávající podobě.

PODNĚT SP.ZN.: 647/2010/VOP/EHŠ

V případě, že úřad práce nemůže přiznat rodičovský příspěvek od data uvedeného v žádosti o dávku, ale až od pozdějšího data, není oprávněn žádat bez dalšího v plném rozsahu zamítat. V těchto situacích je třeba vydat dvě rozhodnutí (či rozhodnutí se dvěma výroky), přičemž jedním rozhodnutím žádat o přiznání dávky od požadovaného data zamítnout, druhým dávku přiznat od data, od kterého na ni vznikl nárok.

Na ochránce se obrátila paní A. S. se stížností na postup Úřadu práce v Havlíčkově Brodě, který zamítl její žádost o rodičovský příspěvek a žádost o volbu nároku na rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře. Stěžovatelka na svých žádostech uplatnila datum nároku od 28. října 2009 – po ukončení čerpání peněžité pomoci v mateřství. V měsíci říjnu jí však na rodičovský příspěvek nevznikl nárok, neboť její peněžitá pomoc v mateřství byla vyšší, nárok tedy měla až od 1. listopadu 2009. Její žádosti byly z toho důvodu zamítnuty. Nové žádosti o rodičovský příspěvek a volbu nároku na rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře podala stěžovatelka shodou dalších okolností až v prosinci 2009. Rodičovský příspěvek jí byl úřadem práce přiznán zpětně ode dne 1. listopadu 2009, avšak volba nároku na rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře byla přiznána až od měsíce prosince, neboť podle zákona o státní sociální podpoře až do provedení volby náleží rodičovský příspěvek v základní výměře. V důsledku toho stěžovatelka v měsíci listopadu pobírala rodičovský příspěvek pouze v základní výměře.

Ochránce svým šetřením dospěl k závěru, že úřad práce měl v rámci dobré správní praxe současně vydat dvě rozhodnutí namísto toho, aby žádosti mechanicky zamítl. V konkrétním případě se mělo jednat o zamítnuté rozhodnutí s datem nároku od 28. října 2009 a druhé (kladné) oznámení o přiznání dávky s datem nároku od 1. listopadu 2009. Stěžovatelka by tak obdržela rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře již v měsíci listopadu. Požadavek na podávání nových žádostí považuje ochránce za nadbytečný.

Úřad práce v Havlíčkově Brodě přijal opatření k nápravě a rodičovský příspěvek vyplatil v požadované výši i za měsíc listopad 2009. Ochránce proto šetření ukončil.

PŘÍSPĚVKY NA PÉČI PODLE ZÁKONA O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

V podnětech týkajících se příspěvku na péči stěžovatelé nejčastěji namítali nepřiznání příspěvku v požadovaném stupni nebo snížení příspěvku na základě kontrolní lékařské prohlídky.

Ochránce se témito podněty opět zabýval z pohledu **rozporů mezi výsledkem sociálního šetření a posudkem posudkového lékaře**, případně posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. V rámci konkrétních šetření se zaměřil na to, zda jsou posudky o stupni závislosti úplné a přesvědčivé a zda posudkový lékař vycházel ze všech posudkově-významných skutečností, vypořádal se s nimi v posudku a řádně je odůvodnil. V této souvislosti se setkal s právní otázkou, zda závěr posudkového lékaře je pro správní orgán, který vede řízení a rozhoduje ve věci, závazný.

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 22. října 2009, sp. zn. 3 Ads 48/2009) **posudek posudkové služby v řízení o příspěvku není závazným stanoviskem**, a jeho obsah tedy není závazný pro výrokovou část rozhodnutí obecního úřadu. **Správní orgány by proto měly posudek lékařské posudkové služby hodnotit jako každý jiný důkaz**, i když s ohledem na jeho význam bývá důkazem rozhodujícím.

Ochránce však upozornil na to, že dle právní úpravy účinné do 31. prosince 2010 správní orgány nebyly oprávněny seznamovat se s kompletním posudkem. Obecním a krajským úřadům, které vedou řízení, byl pro účely rozhodování poskytován pouze posudkový závěr s uvedením úkonů, které osoba není schopna zvládat (jde o část posudku, která neobsahuje žádné citlivé osobní údaje o zdravotním stavu posuzované osoby). Úřady tedy nebyly informovány o tom, z jakých skutečností vycházel zpracovatel posudku, jaká skutková zjištění učinil, ani jak tato zjištění vyhodnotil. Úřady proto předložený posudek nemohly vyhodnotit z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti.

Rozpor mezi požadavky správního soudnictví a právní úpravou tak stavěl správní úřady do neřešitelného dilematu. Tento nežádoucí stav byl dočasně překlenut metodickým doporučením Ministerstva práce a sociálních věcí, aby si správní orgány, které vedou řízení o příspěvku na péči, vždy vyžádaly souhlas žadatele se zasíláním kompletního posudku. Definitivně byl problém vyřešen změnou právní úpravy od 1. ledna 2011 (novela č. 347/2010 Sb.), v níž byla posudkovým orgánům stanovena povinnost zasílat úřadům stejněpis kompletního posudku.

V rámci řešení konkrétních případů se ochránce zabýval i případy osob s mentálním postižením, poruchami chování či poruchami autistického spektra. Společným jmenovatelem těchto podnětů bylo **nevýhodnocení schopnosti žadatele rozeznat potřebu provedení úkonu, schopnosti provádět jej dlouhodobě, samostatně, spolehlivě a opakováně obvyklým způsobem a kontrolovat správnost provádění úkonu**. Výsledkem bylo přiznání nižšího stupně závislosti, a tedy i nižšího příspěvku.

PODNĚT SP.ZN. 2295/2010/VOP/MJR

Krajský úřad je v odvolacím řízení povinen zhodnotit i průběh sociálního šetření provedeného obecním úřadem, neboť se jedná o jeden z důležitých podkladů pro vydání rozhodnutí. V případě zjištění rozporů v sociálním šetření je namísto provést nové sociální šetření.

Na ochránce se obrátila paní S. G. ve věci příspěvku na péči své dcery, která má diagnostikovanou těžkou mentální retardaci s projevy autismu. Stěžovatelka nesouhlasila s postupem Posudkové komise MPSV v Brně a Krajského úřadu Jihomoravského kraje při hodnocení stupně závislosti v řízení o příspěvku na péči.

Při posuzování úkonů se pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat jednotlivé úkony. Neschopnost zvládat úkony může přitom být zjištěna v oblasti fyzické (úkon provést), psychické (rozpoznání potřeby úkonu) či oblasti smyslové (ověření správnosti provedeného úkonu). Postup při hodnocení jednotlivých úkonů je pak specifikován ve vyhlášce, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (vyhláška č. 505/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž v příloze této vyhlášky jsou jednotlivé úkony dále specifikovány.

Šetřením dospěl ochránce k následujícím závěrům. Při sociálním šetření provedeném prvoinstančním orgánem bylo zjištěno, že posuzovaná osoba nezvládá úkon orientace v přirozeném prostředí. Sociální pracovnice do protokolu uvedla, že posuzovaná do vedlejšího pokoje dojde, ale na WC doma netrefí. Úkon přemístování předmětu denní potřeby, který předpokládá zvládnutí rozlišení a vyhledání předmětu, přitom byl u posuzované zhodnocen jako zvládnutý. Přes rozpor v záznamech o sociálním šetření krajský úřad jako odvolací orgán neprovedl opakované sociální šetření, které by nejasnosti objasnilo.

Ochránce konstatoval, že pokud městský úřad v rámci sociálního šetření, jakož i lékařka posudkové služby a posudková komise dospěly k závěru, že posuzovaná není schopna zvládat úkon příprava stravy (zde je hodnocena schopnost zvládnout rozlišení jednotlivých druhů potravin a nápojů, výběr nápojů, výběr jednoduchých hotových potravin podle potřeby a účelu, vybalení potravin a otevření nápojů) stejně jako úkon podávání a porcování stravy (zde je hodnocena schopnost zvládnout podávání stravy v obvyklém denním režimu, schopnost dát stravu na talíř nebo misku a jejich přenesení, rozdělit stravu na menší kousky za používání alespoň lžíce, míchání a lití tekutin, uchopení nádobys s nápojem a spolehlivé a bezpečné přenesení nápoje, lahve, šálku, nebo jiné nádoby) je otázkou na základě jakých skutečností dospěly k závěru, že jmenovaná zvládá úkon přemístování předmětu denní potřeby, kde je posuzováno vykonávání koordinovaných činností při manipulaci s předměty, rozlišení předmětů, uchopení předmětu rukou nebo oběma rukama, zdvihnutí předmětu ze stolu či ze země, přenášení předmětu z jednoho místa na druhé a vyhledávání předmětů.

Ochránce tedy učinil závěr, že v důsledku neúplnosti a nepřesvědčivosti důkazů, které byly v řízení použity (posudek a záznam o sociálním šetření), trpí řízení vadou, která mohla mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Obrátil se proto na Ministerstvo práce a sociálních věcí s žádostí o zvážení zahájení přezkumného řízení.

Ministerstvo se ztotožnilo s názorem ochránce, zahájilo přezkumné řízení a napadená rozhodnutí zrušilo.

DÁVKY PRO ZDRAVOTNĚ POSTIŽENÉ

Z oblasti dávek pro zdravotně postižené řešil ochránce zejména podněty týkající se snížení stupně mimořádných výhod pro zdravotně postižené občany, nepřiznání dávek pro zdravotně postižené (např. příspěvek na provoz motorového vozidla).

U příspěvků na pořízení zvláštních pomůcek (§ 33 vyhlášky č. 182/1991 Sb.) se ochránce systematičtěji zabýval problematikou **zjišťování celkových sociálních a majetkových poměrů u žadatele**. Při šetření několika případů zjistil, že správní orgány postupují nejednotně, a to zejména co se týče rozsahu zjišťování majetkových a sociálních poměrů žadatelů, nebo důvodů pro vykonání sociálního šetření v místě bydliště žadatele. Některé správní orgány požadují doložení pouze dokladu o výši příjmů a sociální šetření provádějí pouze u finančně náročných pomůcek (např. plošin, schodišťových sedaček), jiné úřady však požadují i informace o výši úspor, movitém a nemovitém majetku. Sociální šetření potom vykonávají u každého žadatele. Některé úřady naopak nepožadují sdělování příjmů a žádné sociální šetření neprovádí.

PODNĚT SP.ZN.: 7285/2009/VOP/KK

Zjišťování majetkových a sociálních poměrů žadatele u fakultativních dávek pro občany zdravotně postižené je jednáním, které nemá oporu v zákoně. Pokud tak úřady činí, jde o postup v rozporu se zásadou legality výkonu veřejné správy.

Na ochránce se obrátil pan A. Z. se stížností na postup správních orgánů rozhodujících o příspěvku na opatření zvláštní pomůcky. Stěžovatel i jeho manželka jsou neslyšící. Žádal o příspěvek na zakoupení osobního počítače, jenž by jim zprostředkoval komunikaci písemnou formou, prostřednictvím videochatu, využitím on-line tlumočnického servisu, příp. telefonování pro neslyšící.

Ochránce zjistil, že Městský úřad Kuřim v rámci správního řízení požadoval po panu A. Z. doložení potvrzení o příjmech jeho i manželky, stavu bankovních účtů a dalších majetkových poměrů. V tomto postupu ochránce shledal pochybení. V textu zákona o sociálním zabezpečení (zákon č. 100/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ani prováděcí vyhlášky (vyhl. č. 182/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nelze nalézt žádné ustanovení, které by poskytnutí dávky či stanovení její výše vázalo na příjmy a majetkové poměry žadatele. V případě fakultativních dávek pro občany zdravotně postižené totiž jde o dávky poskytované z důvodu zdravotního postižení, nikoli z důvodů, že jde o žadatele nemajetného. Oprávněnost úřadů zjišťovat majetkové poměry nelze dovodit ani podepsáním souhlasu žadatelů se zjišťováním, shromažďováním a uchováváním osobních údajů v rámci správního řízení či odkazem na vyživovací povinnost obsaženou v zákoně o rodině.

Ochránce konstatoval pochybení Městského úřadu Kuřim spočívající v nerespektování výčtu podkladů pro rozhodnutí obsažených v zákoně o sociálním zabezpečení a v prováděcí vyhlášce. Vzhledem k tomu, že postup vycházel z metodického vedení krajského úřadu a Ministerstva práce a sociálních věcí, konstatoval ochránce rovněž pochybení ministerstva při sjednocování postupu krajských úřadů v rámci odborné a metodické pomoci. Ochránce také požádal ministra práce a sociálních věcí o přijetí opatření k tomu, aby k chybnému postupu nedocházelo do budoucna.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se s názorem ochránce neztotožnilo. Oporu pro zjišťování příjmů a majetkových poměrů spatřuje v ustanovení § 73 zákona o sociálním zabezpečení, které zní: „Sociální péčí zajišťuje stát pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry.“

I z doslovného jazykového výkladu předmětného ustanovení však ochránce dovozuje, že úmyslem zákonodárce nebylo vásat dávky na kompenzační pomůcky na majetkové poměry žadatele. Současný stav, kdy nejen podrobnosti týkající se dávek pro zdravotně postižené, ale samotné podmínky nároku na tyto dávky jsou upraveny vyhláškou, považuje ochránce za neuspokojivý. Vyjádřil proto názor, že tyto dávky by měly být upraveny zákonem a požádal ministra práce a sociálních věcí, aby k jeho předložení došlo co nejdříve.

DŮCHODOVÉ POJIŠTĚNÍ

V průběhu roku 2010 se ochránce při řešení podnětů z oblasti důchodového pojištění potýkal především s dopady novely zákona o důchodovém pojištění (novela č. 306/2008 Sb.) a vyhlášky o posuzování invalidity (vyhl. č. 359/2009 Sb.)

První zásadní změnu znamenalo **zavedení rádného opravného prostředku proti rozhodnutí ČSSZ o důchu-**
du – námitek. Možnosti podat námitky využilo značné množství žadatelů, kterým nebyl požadovaný důchod přiznán, což v krátkém čase způsobilo přetížení námitkového oddělení ČSSZ. To se projevilo i ve zvýšeném počtu podnětů adresovaných ochránci v období druhé poloviny roku 2010. Ochránce tuto skutečnost uči-

nil předmětem osobního jednání s ústředním ředitelem ČSSZ a ministrem práce a sociálních věcí, přičemž výsledkem byl příslib, že v horizontu několika měsíců dojde ke zlepšení situace.

Invalidní důchody

Další problém představovala nedostatečná právní úprava přechodných ustanovení k zákonu č. 306/2008 Sb., kterou se Ministerstvo práce a sociálních věcí pokusilo zmírnit metodickým pokynem pro ČSSZ. Přechodná ustanovení např. nezavedla přepočetní výše invalidního důchodu u dosavadních příjemců částečného invalidního důchodu, kteří byli před 1. lednem 2010 uznáni za plně invalidní, ale jímž nevznikl nárok na plný invalidní důchod. Tyto osoby od 1. ledna 2010 nadále pobíraly invalidní důchod ve výši předchozího částečného invalidního důchodu. Ministerstvo práce a sociálních věcí zmíněný nedostatek zmírnilo uložením povinnosti ČSSZ, aby na žádost těchto osob výši invalidního důchodu od 1. ledna 2010 upravila tak, aby odpovídala invaliditě III. stupně. Ochránce proto osobám, u nichž zjistil, že nadále pobírají invalidní důchod v nižší výši, doporučoval podat žádost o zvýšení důchodu.

Chybějící přechodné ustanovení pak rovněž zkomplikovalo určování, zda je možné přiznat invalidní důchod osobě starší 38 let, která ke dni vzniku invalidity spadající do období před 1. lednem 2010 nezískala 5 let doby důchodového pojištění v předchozích deseti letech před vznikem invalidity, ale splnila nově zavedenou podmíinku 10 let doby pojištění v období 20 let před vznikem invalidity (§ 40 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů).

Ministerstvo v metodickém pokynu ČSSZ uložilo, aby i u pojištěnců, kteří se stali invalidními před 1. lednem 2010, na základě jejich žádosti posoudila, zda nesplňuje tuto novou podmíinku. Pokud ano, měl by jim být invalidní důchod od 1. ledna 2010 přiznán. Získání doby pojištění se dle metodického pokynu děje ke dni vzniku invalidity před 1. lednem 2010. Pokud však pojištěnec k datu vzniku invalidity nedosáhl 38 let věku, odmítá ČSSZ toto pravidlo aplikovat, i když má pojištěnec ke dni vzniku invalidity 10 let doby důchodového pojištění v předchozích 20 letech a věku 38 let dosáhl v mezidobí od vzniku invalidity do 1. ledna 2010. Splnění podmínky „10 let ve 20 letech“ pak ministerstvo a ČSSZ odmítají zjišťovat u pozůstalostních dávek, pokud zůstavitel zemřel před 1. lednem 2010. V daných věcech proto ochránce bude s dotčenými orgány dále jednat.

Ochránce zaznamenal i četné **dopady nové vyhlášky o posuzování invalidity** (vyhl. č. 359/2009 Sb.). Hodnotí kladně, že za celý rok nezjistil jediný případ, kdy by orgány správy sociálního zabezpečení nezaslaly pojištěnci nový posudek o invaliditě. Uspokojivý však bohužel není **obsah** těchto **posudků**. Poměrně velké množství posudků nemá předepsané náležitosti. Obvykle v nich není zaznamenáno, jaké skutečnosti posudkový lékař zjistil z jednotlivých podkladů, z nichž při hodnocení zdravotního stavu pojištěnce vycházel. Rovněž chybí odůvodnění posudkového závěru. Na ochránce se obrátilo i několik klientů, u nichž na základě nového posouzení zdravotního stavu došlo ke snížení stávajícího stupně invalidity. Vzhledem k přechodným ustanovením, kdy se výše dosud pobíraného invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně sníží až od 13. splátky důchodu, jež následuje po kontrolní lékařské prohlídce, lze očekávat v příštím roce vzestup počtu podnětů týkajících se této problematiky.

PODNĚT SP.ZN.: 4473/2007/VOP/JŠL

Pokud se dodatečně zjistí, že správní orgán v řízení porušil své povinnosti stanovené zákonem v neprospěch účastníka řízení, měl by z několika možností nápravy vybrat tu, která účastníka nejméně poškozuje. Jeví-li se nejvhodnější provedení obnovy řízení, měl by správní orgán rozhodnout o obnově řízení z vlastní iniciativy, neboť zde existuje veřejný zájem na zjednání nápravy předchozího nesprávného úředního postupu.

Na ochránce se obrátila paní V. M. s podnětem, v němž si stěžovala na to, že jí nebyl přiznán plný invalidní důchod. Uvedla, že ke dni vzniku plné invalidity (27. září 2005) nezískala potřebnou dobu důchodového pojištění.

V dané věci provedl ochránce šetření a zjistil, že posudková lékařka OSSZ Chomutov, která posuzovala zdravotní stav paní V. M., si v řízení o přiznání plného invalidního důchodu nevyžádala všechnu relevantní zdravotnickou dokumentaci a rádně neodůvodnila stanovení data vzniku plné invalidity.

Na základě ochráncova šetření přistoupila ČSSZ k novému posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, vyžádala si další lékařské zprávy a posunula datum vzniku plné invalidity stěžovatelky ke dni 3. března 2003. Po vydání posudku podala stěžovatelka dle poučení zaměstnanců OSSZ Chomutov novou žádost o přiznání plného invalidního důchodu, o níž ČSSZ rozhodla tak, že plný invalidní důchod přiznala od 3. března 2003 s výplatou od 28. května 2005.

Tento postup vyhodnotil ochránce jako nesprávný a stěžovatelku poškozující. Namítl, že zaměstnanci OSSZ Chomutov měli v rámci poskytování odborné pomoci poučit stěžovatelku, aby buď podala žádost o obnovu řízení, nebo měla ČSSZ rovnou zahájit obnovu řízení z moci úřední, neboť se důkazy provedené v předchozím řízení ukázaly být nepravdivými. Pokud by ČSSZ naznačeným způsobem postupovala, bylo by možné poskytnout stěžovatelce doplatek důchodu již od 27. prosince 2003 (tři roky zpětně ode dne podání žádosti o plný invalidní důchod), nikoliv pouze od 28. května 2005. Předmětem sporu mezi ochráncem a ČSSZ se stalo určení, zda je na obnově řízení v této věci veřejný zájem. Dle názoru ochránce tomu tak bylo, protože provedením obnovy řízení by byl napraven protiprávní stav způsobený chybným postupem správního orgánu. Obnovou řízení by navíc došlo k tomu, že by stěžovatelka byla předchozím nesprávným postupem správního orgánu poškozena méně, než provedením nového řízení o přiznání důchodu.

Na tyto argumenty ČSSZ odmítla přistoupit. Ochránce proto využil svého sankčního oprávnění a obrátil se na Ministerstvo práce a sociálních věcí s žádostí o přijetí opatření k nápravě. Ministerstvo se ztotožnilo se závěry ochránce a ČSSZ uložilo, aby provedla obnovu řízení z vlastní iniciativy a důchod paní V. M. doplatila.

PODNĚT SP. ZN.: 6986/2009/VOP/JŠL

Při určování data vzniku invalidity musí posudkový lékař vycházet z úplné zdravotnické dokumentace žadatele o důchod. Vznik invalidity je pak třeba stanovit ke dni, kdy byl poprvé objektivně zjištěn dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav způsobující pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti (pracovní schopnosti) způsobující invaliditu. Ve svém posudku pak posudkový lékař musí uvést, z jakých podkladů vycházel, jaké skutečnosti zjistil a jak je hodnotil. Své závěry musí rádně odůvodnit. Pouze v takovém případě lze posudek o invaliditě považovat za úplný a přesvědčivý.

Slečně M. K. byl od 8. května 2008 přiznán plný invalidní důchod ve výši 2479 Kč. Ze záznamu o jednání o posouzení jejího zdravotního stavu nebylo patrné, z jakých odborných nálezů posudkový lékař při hodnocení zdravotního stavu stěžovatelky vycházel. Zmíněn byl pouze nález praktického lékaře a ošetřující psychiatričky. Ze záznamu rovněž nevyplynulo, zda si posudkový lékař vyžádal celou zdravotnickou dokumentaci od ošetřující psychiatričky (včetně propouštěcích zpráv z několika hospitalizací v ústavních psychiatrických zdravotnických zařízeních), jaké skutečnosti z nich zjistil a jak je hodnotil.

Ochránce zahájil šetření. Na jeho základě provedla ČSSZ kontrolní lékařskou prohlídku, vyžádala si další zdravotnickou dokumentaci stěžovatelky a stanovila nově datum vzniku plné invalidity ke dni 25. září 2006, tj. ke dni, kdy bylo poprvé objektivně zjištěno její závažné dušení onemocnění. V důsledku posunutí data vzniku invalidity byl stěžovatelce přiznán invalidní důchod v preferované výši jako tzv. mladému invalidovi. Na základě těchto skutečností ochránce šetření ukončil.

Starobní důchody

Podněty z oblasti starobních důchodů se týkají zejména **výše přiznaného důchodu**. Při jejich vyřizování ochránce obvykle zjišťuje, zda byly pojištěnci v souladu se zákonem zhodnoceny všechny doby pojištění, které uvedl v žádosti o důchod nebo žádost o změnu důchodu. I přes odchylky stanovené v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů) je řízení v oblasti důchodového pojištění klasickým správním řízením, v němž se podpůrně použije správní řád.

PODNĚT SP.ZN.: 2244/2010/VOP/DŘ

V řízení o úpravě důchodové dávky je Česká správa sociálního zabezpečení povinna jako důkaz prokazující dobu pojištění připustit čestné prohlášení dvou svědků, pokud o dané době pojištění neexistují jiné záznamy.

Na ochránce se obrátila paní K. L. s podnětem, v němž si stěžovala na postup ČSSZ při vyřizování své žádosti o zhodnocení doby studia v deváté třídě základní školy.

Z podnětu a jeho příloh vyplynulo, že ČSSZ o žádosti vůbec nerozhodla, pouze zaslala sdělení, kde je objasněno, jaké doklady ČSSZ uznává (originál nebo ověřenou fotokopii vysvědčení či třídního výkazu popř. potvrzení školy) s tím, že k „prohlášení,“ které paní K. L. zaslala bez průvodního dopisu nelze přihlédnout. Stěžovatelka neměla příslušné vysvědčení, předmětná škola již neexistuje a neuspěla ani v archivu. Čestná prohlášení přitom podepsaly svědkyně – bývalé spolužačky stěžovatelky a držitelky příslušných vysvědčení.

Ochránce zahájil šetření, v jehož průběhu došlo ze strany ČSSZ k nápravě. ČSSZ uznala své pochybení a vydala rozhodnutí, v němž předmětnou dobu pojištění zhodnotila na základě uvedených čestných prohlášení.

Ochránce konstatoval, že pro prokázání doby pojištění není zákonem předepsán povinný důkaz, a stěžovatelka tedy mohla prokázat dobu pojištění čestnými prohlášeními dvou svědkyň. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla k dispozici vysvědčení, a škola, kterou navštěvovala, byla zrušena a potřebné dokumenty nebyly k dispozici ani v archivech, bylo namísto akceptovat čestná prohlášení a dobu pojištění zhodnotit. Vzhledem k tomu, že to ČSSZ původně neudělala, došlo z její strany k pochybení. ČSSZ též pochybila tím, že o žádosti stěžovatelky nevydala rozhodnutí, i když jí to zákon ukládal.

Na základě šetření ochránce došlo k nápravě a stěžovatelce byla doba docházky do 9. třídy základní školy zhodnocena jako doba pojištění.

Sirotčí důchody

Ochránce opakovaně upozorňuje na nedostatky v právní úpravě sirotčích důchodů. **Nespravedlivá se tato úprava jeví vůči dětem, jimž nárok na sirotčí důchod nevznikl z toho důvodu, že zemřelá osoba nezískala potřebnou dobu důchodového pojištění, nebo z důvodu, že na zemřelého nebylo dítě převážně odkázáno výživou.**

V první skupině případů ochránce navrhuje **změnit zákon o důchodovém pojištění** (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) tak, aby osiřelým dětem vznikl nárok na sirotčí důchod v každém případě, pouze jeho výše by se odvozovala od pojistného na sociální zabezpečení odvedeného zemřelým rodičem.

U dalších případů vidí ochránce problém v textu zákona o důchodovém pojištění. ČSSZ totiž nepřiznává nárok na sirotčí důchod dětem v případě, že zemřelá osoba sice převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů (např. pěstounská péče), avšak dítě na ni nebylo převážně odkázáno výživou. I zde by byla namísto **legislativní změna**, která by nárok osiřelého dítěte stanovila výslovně a bez možných výkladových pochybností.

Ochránce v této souvislosti v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2009 doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o důchodovém pojištění, která by jednoznačně upravila nároky na sirotčí důchod po osobě, jež převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů a dítě na ni nebylo v době její smrti převážně odkázáno výživou.

V uplynulém roce jednal ochránce o obou problémech s ministrem práce a sociálních věcí. Přestože panovala shoda nad nutností změny stávajícího znění zákona o důchodovém pojištění, konkrétní legislativní kroky předloženy nebyly. **Ochránce proto opětovně navrhuje Poslanecké sněmovně legislativně řešit alespoň situaci sirotčích důchodů** (viz str. 177).

Odškodňování podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci

Na ochránce se v průběhu roku 2009 a 2010 obrátilo cca 20 stěžovatelů ohledně postupu Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádostí o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za průtahy v řízeních u ČSSZ. Společným jmenovatelem těchto podnětů byla skutečnost, že **ministerstvo nevyřizuje žádosti o přiměřené zadostiučinění v zákoně lhůtě šesti měsíců, respektive, že na ně vůbec nereaguje, čímž iniciuje zbytečné soudní spory**. Ministerstvo dále nepověřovalo zastupováním České republiky v následných soudních sporech pracovníky ministerstva, nýbrž advokátní kancelář.

Ochránce zahájil šetření, v rámci něhož bylo zjištěno, že najatá advokátní kancelář zastupovala ministerstvo od února 2009, a to výhradně v případech stěžovatelů zastoupených stejným advokátem. Ministerstvo tyto žádosti vůbec nevyřizovalo a rovnou je předalo externí advokátní kanceláři, přestože se jednalo o běžné případy. Svůj postup obhajovalo výrazným nárustem objemu žádostí o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Takový postup však ochránce považuje nepřípustný. Jedná se o **nehospodárné a neúčelné vynakládání prostředků státního rozpočtu**, což mj. potvrzuje i Ústavní soud, který již v roce 2008 konstatoval, že pokud má stát organizační složky financované ze státního rozpočtu, není důvod, aby práci těchto složek přenášel na soukromé subjekty (nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, sp. zn.: I. ÚS 2929/07).

Spolupráce s advokátní kanceláří již nebyla v roce 2010 obnovena, nicméně pověření k zastupování zůstávají účinná u dříve předaných žádostí.

Co se týče průtahů v činnosti ministerstva, zde ochránce zaznamenal posun, neboť s výjimkou složitějších případů ministerstvo na všechny žádosti nyní odpovídá v šestiměsíční lhůtě.

K problematice odškodňování za škodu způsobenou státem při výkonu veřejné moci viz též str. 175.

Sociální zabezpečení s cizím prvkem

Vzhledem k intenzivnějšímu pohybu osob v rámci Evropské unie se ochránce častěji setkává s případy z oblasti sociálního zabezpečení, které obsahují přeshraniční prvek. Jedná se zejména o problematiku rodinných dávek (zejm. rodičovský příspěvek), dávek dlouhodobé péče (příspěvek na péči) a důchodů.

Ochránce opakovaně řešil **případy pobírání rodičovského příspěvku u osob dlouhodobě se zdržujících v zahraničí**. Na ochránce se obrátilo několik rodičů (českých občanů), kterým byl přiznán rodičovský příspěvek dle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále také též „nařízení č. 1408/71“), ač žili a stále žijí se svou rodinou v jiném členském státě Evropské Unie, ale mají trvalé bydliště v České republice. Po nabytí účinnosti nového Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále též „nové nařízení“) jim byl příspěvek odebrán, aniž by věděli proč, jelikož k žádné změně v jejich poměrech nedošlo. Ze strany českých orgánů měla být změna odůvodňována nabytím účinnosti nového nařízení. V rámci šetření bylo zjištěno, že před účin-

ností nového nařízení (tedy před 1. květnem 2010), stačilo českým orgánům jako důkaz bydliště hlášení k trvalému pobytu v České republice, což ale odporuje správnému výkladu citovaných nařízení. Proto byl tento nesprávný postup napraven. Ochránce s ohledem na výše uvedené apeloval na to, aby úřady žadatelem tyto problémy vysvětlovaly a aby je o změně v aplikaci evropských nařízení rádně poučovaly.

Již od roku 2008 se ochránce soustavně zabývá problematikou **nepřiznávání dávek dlouhodobé péče** (v České republice se jedná o příspěvek na péči) **osobám s trvalým pobytom na území České republiky** (obvykle jde i o české státní občany), **které pobírají důchod ze Slovenska**. Zmíněné dávky podléhají právním předpisům Evropských společenství. Při aplikaci nařízení č. 1408/71 bylo možné jeho čl. 28 vyložit tak, že i u peněžitých dávek v nemoci má přednost poskytování dávky ze státu trvalého bydliště před státem, odkud důchodce pobírá důchod. Ministerstvo práce a sociálních věcí však na tento výklad odmítalo přistoupit. Svůj negativní postoj odůvodnilo novou právní úpravou obsaženou v novém nařízení, jehož účinnost nastala dne 1. května 2010, které určuje, že tyto dávky má důchodcům vyplácet stát, z něhož pobírají důchod. Problém na slovenské straně představuje skutečnost, že slovenské Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny dlouhodobě setrvávalo na stanovisku, že peněžní příspěvek na opatrování je dávkou sociální péče, která nepodléhá koordinaci. Oba státy se proto obrátily na Evropskou komisi s žádostí o poskytnutí stanoviska, zda slovenský příspěvek na opatrování podléhá koordinaci či nikoliv.

Již v únoru 2010 Evropská komise vydala stanovisko, v němž potvrdila, že slovenský příspěvek na opatrování podléhá koordinaci dle nařízení č. 1408/71 (stejně je tomu i po nabytí účinnosti nového nařízení). Bohužel slovenské orgány, i když uznaly exportovatelnost příspěvku, jej prozatím do České republiky nevyplácejí z důvodu nedořešení technické spolupráce mezi českými a slovenskými orgány. Ochránce proto bude tuto problematiku nadále sledovat a snažit se přispět k jejímu urychlenému vyřešení.

V oblasti důchodů s cizím prvkem došlo od 1. května 2010 k zásadní změně právní úpravy po nabytí účinnosti nového nařízení. Při vyřizování podnětů spadajících do této oblasti se ochránce opět setkával s **průtahy v řízení o přiznání důchodu**, kdy jednotlivá řízení trvala několik měsíců a někdy přesáhla i hranici jednoho roku. V několika případech ochránce rovněž zjistil, že nedošlo k započtení průměrných indexovaných výdělků při určování českého dílčího důchodu.

Jako nejzásadnější problém ochránce hodnotí **neexistenci smluvního vztahu s některými nástupnickými státy bývalého Sovětského svazu** (zejména s Ruskou federací). Tato skutečnost způsobuje, že osobám, které pracovaly na území bývalého Sovětského svazu a České republiky, není při podání žádosti o český důchod započtena doba důchodového pojistění získaná v cizím státě a obvykle jim nevznikne nárok na důchodovou dávku (zejména starobní důchod). Tyto osoby se tak často ocitají ve stavu hmotné nouze.

PODNĚT SP.ZN.: 3844/2009/VOP/JŠL

ČSSZ je povinna vyřizovat všechny žádosti o důchod bez zbytečných průtahů. U žádostí s mezinárodním prvkem by pak měla zvýšeně dbát na to, aby dobu řízení zkrátila na nezbytné minimum, neboť toto řízení trvá poměrně dlouhou dobu již jen v důsledku nutnosti kontaktovat zahraničního nositele důchodového pojistění.

Na ochránce se obrátili manželé B. s podnětem, v němž si stěžovali na průtahy při vyřizování svých žádostí o přiznání českých starobních důchodů.

Manželé B. se na základě pozvání vlády České republiky č. 72 ze dne 17. ledna 1996 přestěhovali z Kazachstánu do České republiky. V roce 2003 jim bylo uděleno české státní občanství. Dne 19. února 2007 prostřednictvím OSSZ Benešov požádali o přiznání českých starobních důchodů.

V Kazachstánu jim byl již dûchod přiznán a vyplácen až do okamžiku stûhování. S ČSSZ byli v kontaktu, předložili jí všechny doklady, které si od nich vyžádala. Přesto do dne podání podñetu (červen 2009) neobdrželi žádné rozhodnutí.

Ochránci zahájil šetření. V jeho rámci zjistil prútahy ČSSZ při provádění jednotlivých kroků v řízení, zejména vyžadování podkladù od stêžovatelského, ověřování u ministerstva vnitra, zda manželé B. přišli do České republiky na základě pozvání vlády České republiky, kontaktování kazašského nositele dûchového pojištění a pořizování úředních překladù jednotlivých dokumentù.

Na základě šetření ochránce pak ČSSZ vydala rozhodnutí o přiznání dûchodu manželùm B. v říjnu 2009. Manželùm B. ochránci doporučili, aby na Ministerstvu práce a sociálních vêcì požádali o přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která jim vznikla nepřiměřenou délku řízení.

Ochránci se dlouhodobě zabývá také problémy spojenými s **aplikací Smlouvy o sociálním zabezpeèení uzavřené mezi Českou republikou a Slovenskou republikou** (Sdelení Ministerstva zahranièních vêcí č. 228/1993 Sb., dále také „*Smlouva*“). Do oblasti tzv. česko-slovenských dûchodù lze zařadit i podnety bývalých zam stnanc  Československých státních dr ah, kterých obdr zel och r ance r  dov  desítky. Jejich spole n m jmenovatelem je stížnost na rozhodnutí ČSSZ, kter  na jejich dûchodov  nárok aplikovala Smlouvu, aniž by to odpovídalo platn  pr vn  úpravě (rozhodujícím kritériem pro aplikaci této smlouvy je rozlišení, zda se za zam stnava tele pro období před 1. lednem 1993 považují Československ  státní dráhy, kter  měly sídlo v Praze, nebo organiza n  složka Správa p repravn ch tržeb, kter  měla sídlo v Bratislavě). Ochr ance po podrobn m rozboru věci dospěl již v roce 2006 k závěru,že zam stnava telem byly Československ  státní dráhy se sídlem v Praze, a tud ,že doby dûchov ho pojištění z skan  st  zovatel  do 1. ledna 1993 jsou dobami pojištění České republiky.

ČSSZ a Ministerstvo práce a sociálních věci se doposud klonily k opačnému názoru a z skan  doby dûchov ho pojištění považovaly za doby pojištění Slovensk  republiky. Ochr ance proto uvítal **nález  ustavn ho soudu** ze dne 3. srpna 2010, sp. zn. III.  S 939/10, v n m z  ustavn  soud **při posouzení důchodového nároku jedn  z postižených zaměstnankyň vy sl ze závěru veřejného och r ance práv a nárok na starob n  důchod ze systému  esk  republiky p riznal za v sechny z skan  doby důchodového pojištění**.

PRŮTAHY ČSSZ PŘI PROV D N  VÝKONU ROZHODNUTÍ

Ochr ance se při šetření postupu ČSSZ opakov n  setkává s tím,že při prov d n  výkonu rozhodnutí (exekuce) formou sr  zek z důchodu se vyskytují na stran  ČSSZ průtahy. Jde o opakující se problémy. ČSSZ bu  pozdě provede výkon rozhodnutí (exekuci) na důchod, nebo neop rn n  deponuje sra en  c stky v době, kdy již měly být poukázány exekutorovi (oprávněnému), **neukon c  prov d n  sr  zek** v p ipadech, kdy dluh je uhrazen, nebo nereaguje na podán osob, kter  z  daj  o n apravu věci.

Ochr ance byl od po  atu, kdy tyto nedostatky začal monitorovat (rok 2007), p esv d n,že p etr v vaj c  problémy v agendě sr  zek z důchodu jsou   s iteln  jedin  **využitím aplikačního programového vybaven **, kter  by umožnilo automatizovan  zpracování exekučních připadá. Vybaven  je vytv reno a uv d eno do praxe s tím,že v srpnu 2010 byla zprovozněna posledn  fáze aplikačního programového vybaven . Nyní zůstává otázkou, jak dlouho potrvá, než budou do systému zavedeny ve ker  udaje o osobách, na jejichž důchod je na zena exekuce. Kvalifikovan  odhady hovo  spíše o horizontu několika let.

ČSSZ se sice sna i na situaci upozorňovat a přijímat dělící opat ren  k n aprav , tato se v sk prozatím p li  neprojevila. Výkony rozhodnutí (exekuci), kter  musí ČSSZ zpracov t, tot z enormn  narůstají. ČSSZ tak není schopna zbavit se starého deficitu (počet nových podán p evy suje počet věci vy zen ch). Situaci je mo n  vyřešit jedin  nav sen m počtu pracovníků zpracovávající exekuční agendu.

Na dané téma jednal ochránce začátkem prosince 2010 s ministrem práce a sociálních věcí a ústředním ředitelem ČSSZ. Na jednání bylo ochránci přislíbeno, že situace by měla být stabilizována nejpozději do 30. června 2011.

2 / 2 / PRÁCE A ZAMËSTNANOST

SPRÁVA NA ÚSEKU ZAMËSTNANOSTI

Ochránce se na úseku správy zamëstnanosti věnoval jednak problémům s aplikací zákona o zamëstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jednak se účastnil připomíkových řízení ke dvěma novelám zákona o zamëstnanosti (viz str. 21).

V případě novely zákona o zamëstnanosti provedené tzv. „úsporným balíkem“ (novela č. 347/2010 Sb.) uplatnil ochránce **zásadní nesouhlas s navrhovaným snížením podpory v nezamëstnanosti na 45% prùmérného výdélku v případech, kdy zamëstnanec bez vážných dùvodù rozváže pracovní pomér výpo-vědí nebo uzavře se zamëstnavatelem dohodu o skončení pracovního poméru**. Ochránce se domnívá, že snížení je rozporné s ústavně zaručeným právem na přimìrené hmotné zajištění osob, které bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 Listiny základních práv a svobod). Snížení podpory v případech, kdy zamëstnanec končí pracovní pomér z dùvodu „špatného zacházení“ ze strany zamëstnavatele (mùže jít o neférové jednání nebo šikanu či diskriminaci), považuje za nespravedlivé. V těchto případech bude uznání či neuznání „**vážných dùvodù vedoucích ke skončení pracovního poméru**“ záviset pouze na uvážení zamëstnance Úřadu práce, přičemž prostor pro jeho libovùli je pomérně široký. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo práce a sociálních věcí připomínkou ochránce neakceptovalo a novela zákona o zamëstnanosti byla přijata, bude ochránce výkladu pojmu „vážných dùvodù vedoucích ke skončení pracovního poméru“ v praxi úřadů práce věnovat zvýšenou pozornost.

Ochránce se dále zabýval podnety, které poukazovaly na **nejednotný přístup úřadù práce vùci účastníkùm programu „S rodinou na trhu práce“** organizovanému ke zvýšení uplatnění na trhu práce. Některým účastníkùm tohoto programu je totiž úřady práce přiznávána náhrada cestovních výdajù a podpora při rekvalifikaci, kdežto jiným nikoli.

Nejvíce stížností adresovaných ochránci se týkalo vyřazení z evidence uchazečù o zamëstnání. Méně byly zastoupeny podnety týkající se podpory v nezamëstnanosti nebo zařazení do evidence uchazečù o zamëstnání.

PODÑET SP.ZN.: 1697/2010/VOP/LD

V případě, že jsou doklady (čestné prohlášení na samotné žádosti, výpověď budoucího uchazeče apod.), které žadatel o zařazení do evidence uchazečù o zamëstnání doloží úřadu práce, ve vzájemném rozporu, je úřad práce povinen při rozhodování o zařazení do evidence vycházet z údajù ve veřejnoprávním registru (např. živnostenský rejstřík).

Pan S. K. se na ochránce obrátil podáním, ve kterém si stěžoval na postup Úřadu práce v Jihlavě, jehož rozhodnutím ze dne 23. března 2010 nebyl zařazen do evidence uchazečù o zamëstnání.

Dle názoru Úřadu práce byl osobou samostatně výdèlečně činnou, protože ke své žádosti doložil Smlouvu o spolupráci se spoleèností OVB Allfinanz, a. s., uzavřenou dne 1. dubna 2009 na základě obchodního zákoníku, ve které se uvádí, že je obchodním zástupcem vlastnícím živnostenské oprávnění. Stěžovatel byl ovšem dne 13. října 2009 uznán práce neschop-

ným (do 8. března 2010) a živnost na základě oznámení ze dne 4. listopadu 2009 přerušil a fakticky nevykonával. I přes výše uvedené nebyl kvůli existenci smlouvy o spolupráci zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.

Ochránci zjistil, že stěžovatel dle svého čestného prohlášení uvedeného v samotné žádosti o zprostředkování zaměstnání i podle údajů v živnostenském rejstříku nebyl osobou samostatně výdělečně činnou, jelikož provozování živnosti přerušil. Na tuto skutečnost nemá žádný vliv ani soukromoprávní dohoda uzavřená na základě obchodního zákoníku, byť nebyla formálně vypovězena.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se se závěry ochránce ztotožnilo a v přezkumném řízení rozhodnutí úřadu práce zrušilo. V navazujícím řízení se úřad práce řídil názorem nadízeného orgánu a pan S. K. byl zpětně zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.

PODÑET SP.ZN.: 5963/2009/VOP/JB

Pokud je zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence podmíněno nevykonáváním určité zákonem stanovené činnosti (například výkon činnosti likvidátora dle § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti), není rozhodujícím údaj o jmenování do funkce vedený v obchodním rejstříku. Úřad práce je povinen zkoumat, zda je činnost fakticky vykonávána.

Na ochránce se obrátil pan K. Š. se stížností na postup Úřadu práce v Chebu, který jej odmítl zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání s odkazem na ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti. Dle tohoto ustanovení může být uchazečem o zaměstnání pouze fyzická osoba, která není likvidátorem podle zvláštního právního předpisu (§ 70 a násł. obchodního zákoníku), a to v době, kdy tuto činnost vykonává.

Úřad práce zjistil, že ke dni podání žádost byl stěžovatel zapsaný v obchodním rejstříku jako likvidátor obchodní společnosti. Stěžovatel uvedl, že činnost likvidátora již nevykonává, neboť konkurs na společnost byl pro splnění rozvrhového usnesení zrušen již v roce 2005.

Ochránci zahájili šetření, v jehož průběhu upozornil Ministerstvo práce a sociálních věcí, že dle § 68 odst. 3 obchodního zákoníku došlo ke zrušení společnosti zrušením konkursu pro splnění rozvrhového usnesení. Stěžovatel sice v současné době figuruje jako likvidátor zapsaný do obchodního rejstříku, ale od zrušení konkursu v prosinci roku 2005 nemohl fakticky ani právně tuto činnost vykonávat.

V průběhu šetření bylo zahájeno Ministerstvem práce a sociálních věcí přezkumné řízení, ve kterém se ministerstvo ztožnilo s argumentací ochránce a rozhodnutí úřadu práce o nezařazení do evidence zrušilo. Stěžovatel byl následně zařazen do evidence a byla mu přiznána podpora v nezaměstnanosti.

OCHRANA ZAMËSTNANCŮ PŘI INSOLVENCII ZAMËSTNAVATELE

Ochránci se v průběhu roku 2010 setkávali se stížnostmi na aplikaci zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (zákon č. 118/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zejména ve vztahu k **prokázání dlužných mzdových nároků**. Úřady práce se často uchylují k postupu dle § 9 odst. 4 zákona (tedy přiznání mzdového nároku ve výši minimální mzdy), ačkoli zaměstnanec předložil doklady, které výši dlužných mzdových nároků osvědčují, ovšem dle rozšířeného názoru úřadů práce nedoložil, že mu mzda nebyla vyplacena v hotovosti. Praktickým problémem je tedy otázka, jaké doklady považuje úřad práce za dostatečné. Ochránci je toho názoru, že úřad práce by měl nejen důsledně informovat žadatele, které doklady vyžaduje, ale měl by i sám aktivně zajišťovat

důkazy pro rozhodnutí o dlužných mzdových nárocích a důsledně využívat svých zákonných pravomocí včetně předvolání svědků.

Platná právní úprava se rovněž jeví v některých nestandardních situacích (například uznání dluhu či dohoda o splátkách) jako nedostatečně „pružná“. Ochránce se setkal s případy, kdy zaměstnavatel a jeho již bývalý zaměstnanec uzavřeli po okamžitém zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodu nevyplacené mzdy **dohodu o splátkách**, kterou úřad práce zhodnotil jako posunutí termínu splatnosti mzdy. Navíc úřad práce tvrdil, že se předmětnou soukromoprávní dohodou zaměstnanec vzdal dobrovolně možnosti na uspokojení mzdových nároků úřadem práce. Ochránce je ovšem toho názoru, že **dohodou o splátkovém kalendáři** (uzavřenou po výplatním termínu, resp. po okamžitém zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance) se nemění splatnost mzdy stanovená kogentním ustanovením zákoníku práce, ani se zaměstnanec tímto úkonem nevzdává možnosti požadovat uspokojení dlužných mzdových nároků po úřadu práce.

PODNĚT SP.ZN.: 1527/2010/VOP/JB

S přihlédnutím k tomu, že pro zaměstnance žádajícího úřad práce o vyplacení dlužných mzdových nároků za insolventního zaměstnavatele je velmi obtížné získat uznatelné doklady o jejich nevyplacení zaměstnavatelem, je úřad práce povinen tyto doklady aktivně zjišťovat a vyžadovat je po insolventním zaměstnavateli z vlastní iniciativy.

Na ochránce se obrátil pan J. V. se stížností na postup úřadu práce ve věci přiznání dlužných mzdových nároků dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Stěžovatel uplatnil své dlužné mzdové nároky u Úřadu práce v Lounech v celkové výši 55 444 Kč. V podání adresovaném ochránce vyjádřil nesouhlas s tím, že jeho mzdové nároky byly uspokojeny pouze v minimální výši, tedy v částce 7 120 Kč. Dle mzdových dokladů za měsíc únor 2009 bylo panu J. V. zúčtováno odstupné ve výši 45 327 Kč, stěžovatel prokázal, že na tentýž účet, na který mu pravidelně po dobu trvání celého pracovního poměru zaměstnavatel poukazoval mzdu, částka odpovídající výši dlužného odstupného vyplacena nebyla.

Úřad práce ani odvolací orgán výpis z účtu neakceptovaly jako důkaz, že mzdový nárok nebyl vyplacen s odůvodněním, že výplata mohla být uskutečněna v hotovosti nebo zaslána poštovní složenkou. Úřad práce u zaměstnavatele provedl kontrolu. Při kontrolním šetření však nezjistil, zda došlo k vyplacení sporné částky, pouze konstatoval, že zaměstnavatel předložil jen doklady, ze kterých nebylo možné prokazatelně osvědčit, zda uspokojil či neuspokojil mzdové nároky jmenovaného včetně odstupného. Vzhledem k tomu rozhodl o přiznání náhrady dlužných mzdových nároků dle § 9 odst. 1 citovaného zákona pouze v minimální výši.

Ochránce konstatoval pochybení úřadu práce spočívající v nevyužití všech zákonných prostředků ke zjištění skutečného stavu věci a v řádném nesplnění poučovací povinnosti vůči žadateli. Ministerstvu práce a sociálních věcí pak bylo vytknuto, že v odvolacím řízení tyto procesní vady nezjistilo a neučinilo kroky k jejich odstranění.

V reakci na zprávu vydanou ochráncem byla obě rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušena a vrácena úřadu práce k novému projednání. Ochránce se proto případem i nadále zabývá.

INSPEKCE PRÁCE

Při řešení podnětů upozorňujících na postup orgánů inspekce práce se ochránce opakováně setkal s případy **nedůsledného provedení kontroly**. Inspektorát práce se zabýval pouze některými skutečnostmi uváděnými v podnětu ke kontrole a další podstatné skutečnosti, které upozorňovaly na možné porušení zákona, opomenul. Ochránce se rovněž setkal s případem **porušení povinnosti mlčenlivosti ze strany**

pracovníků inspekce práce. Obdobně jako v minulých letech se dále zabýval postupem orgánů inspekce práce při kontrole dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů ze strany agentur práce.

PODÑET SP. ZN.: 6607/2009/VOP/LD

Inspektorát práce je při provádění kontroly u zamëstnavatele povinen zachovávat mlčenlivost při všech svých úkonech. Z tohoto dôvodu nesmí totožnost podatele vyplynout ani ze struktury protokolu o kontrole.

Na ochránce se obrátil pan J. B. podnëtem, ve kterém si stëžoval mimo jiné na mzdové praktiky svého zamëstnavatele, resp. zamëstnavatelù, a na kontrolu provedenou Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu a Oblastním inspektorátem práce pro Středočeský kraj.

Šetřením ochránce zjistil, že z dôvodu nevhodně zvolené struktury protokolu o kontrole došlo k porušení povinnosti inspektora zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podnët ke kontrole podal. Stëžovateli bylo totiž věnováno nepoměrně více místa, přičemž případy ostatních zamëstnancù byly shrnutý vždy pouze struèným konstatováním „v kontrolovaných dokladech předložených zamëstnavatelem nebyly zjištény nedostatky“. Detailní informace v kontrolním protokolu u jednoho zamëstnance na první pohled budí zvýšenou pozornost, byť ani v jeho případě nebylo inspektorátem shledáno žádné pochybení. Jelikož obsah protokolu kopíruje vyrozumění podateli, je pravděpodobné, že inspektor při zpracování kontrolního protokolu předjímal vyrozumění pro stëžovatele, a umožnil tak, aby při kontrole vyplynula jeho totožnostajevo.

Zjištěná pochybení shrnul ochránce ve své zprávě o šetření a zaslal úřadùm k vyjádření.

PODÑET SP. ZN.: 4294/2009/VOP/LD

Oblastní inspektoráty práce jsou povinny přijmout podnët ke kontrole dodržování pracovněprávních předpisù i v případì, že podatel nemá k dispozici doklady, které by toto porušení prokazovaly, nebo jedná-li se o porušení zákona, které nelze dokázat jinak než ústní výpovědí ostatních zamëstnancù.

Ochránce řešil podnët paní J. Ř. ve vèi stížnosti na postup Úřadu práce Brno-venkov a Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj. Paní J. Ř. byla dle svých slov obèti šikany ze strany zamëstnavatele. Po skonèení pracovní neschopnosti byla uznána částeènì invalidní a byl jí přiznán částeèný invalidní dùchod. Zamëstnavatel chtél stëžovatelku z dôvodu její částeèné invalidity přinutit ke snížení pracovního úvazku, nutil jí provádìt nestandardní kontroly, dával jí šikanózní úkoly.

Paní J. Ř. se obrátila na inspektorát práce, kde ji měli od podání podnëtu zrazovat. O této skuteènosti neexistuje písemný záznam. Stëžovatelka se poté obrátila jak na úřad práce (který bez zákonné pùsobnosti provedl kontrolu), tak na ministra vnitra (v rámci dozoru a kontroly veřejné správy), ten jej ale postoupil zpùt na inspektorát práce.

Byť je velmi složité v této situaci konstatovat pochybení správního orgánu, z jednání stëžovatelky vše nasvèdčuje tomu, že byla opravdu v lednu 2009 nedostateènì informována o pùsobnosti inspektorátu práce a byla od podání podnëtu ke kontrole zrazována. Vzhledem k nejasnému pouèenì se paní J. Ř. obracela na nekompetentní orgány, což celý proces pouze protáhlo a vedlo k tomu, že kontrola vèenè příslušným orgánem nakonec probìhla až v září roku 2009, tedy v dobì, kdy již stëžovatelka u zamëstnavatele nepracovala a kdy se naplnily její obavy o skonèení pracovního pomìru.

Dále se ochránce zabýval postupem orgánů inspekce práce při řešení **nesoučinnosti kontrolovaných zaměstnavatelů**, která v mnohých případech vede ke k tomu, že kontrolní orgány jsou nuceny od provedení kontroly upustit. Při své činnosti se ochránce opakovaně setkal s problémem, kdy stěžovatelům nebyla jejich bývalým zaměstnavatelem vyplacena mzda a vystaven zápočtový list. Oblastní inspektorát práce se sice opakovaně pokoušel u zaměstnavatele provést kontrolní šetření, ten však odmítl poskytnout potřebnou součinnost a do provozovny kontrolní pracovníky nevpustil, případně nepředložil požadované doklady. Přes opakované pokusy o provedení kontroly a uložení opakovaných pořádkových pokut nebyla z důvodu nesoučinnosti zaměstnavatele a závažného ztěžování postupu úřadu kontrola provedena. Dotčené inspektoráty práce upustily od dalších pokusů o realizaci výkonu své kontrolní činnosti a sdělily, že byly vyčerpány všechny možnosti, jak kontrolovanou osobu donutit ke spolupráci s orgánem státní správy. Stěžovatelé se tak ocitli bez svého zavinění ve velmi problematické situaci, jak při žádání o podporu v nezaměstnanosti, tak při hledání nového zaměstnání. Ochránce je proto přesvědčen, že orgány inspekce práce by měly mít k realizaci kontrolních pravomocí účinné nástroje.

2 / 3 / RODINA A DÍTĚ

Ochránce se i v roce 2010 opakovaně zabýval podněty, jejichž předmětem byly stížnosti na činnost či nečinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí.

V této souvislosti je třeba konstatovat, že ze strany státní správy dochází v praxi i nadále k postupům, které jsou v **rozporu se zájmy dítěte**. Zejména se jedná o případy odnětí dětí z péče rodiny (rodinného prostředí) či nedostatečnou podporu náhradní rodinné péče formou poradenství, které by mělo zahrnovat nejen úpravu výchovy dítěte (práva a povinnosti náhradních rodičů), ale také základní informace týkající se zabezpečení potřeb dítěte prostřednictvím sociálních dávek.

ODNĚTÍ DÍTĚTE Z PÉČE RODINY

Ochránce se stále setkává s excesivními případy, kdy dochází k odnětí dětí na základě předběžných opatření dle § 76a občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ačkoliv **důvody předkládané orgány sociálně-právní ochrany dětí v návrzích na nařízení předběžného opatření nesvědčí o vážném ohrožení příznivého vývoje dítěte**.

Ochránce konstatoval, že nelze předpokládat výchovnou nezpůsobilost rodiče na základě domněnek, neověřených informací či jeho odmítání spolupráce s orgány sociálně-právní ochrany dětí. Takový postup ochránce označil za rozporný se zájmem dítěte a s účelem předběžného opatření podle § 76a občanského soudního řádu. Použití tohoto instrumentu v obdobných případech (viz níže) pokládá ochránce za **zjevně nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života** dítěte i jeho rodičů.

PODÑET SP. ZN.: 2754/2010/VOP/KP

Nelze presumovat výchovnou nezpůsobilost rodiče a ohrožení příznivého vývoje dítěte z důvodu odmítnání spolupráce s orgány sociálně-právní ochrany dětí, ani na základě toho, že se matka v době těhotenství nepodrobovala nepovinným preventivním lékařským prohlídkám. Stejně tak skutečnost, že dítě nemělo hned po porodu určeno jméno, nemůže konstituovat vážné ohrožení jeho příznivého vývoje. Tyto důvody automaticky nepředstavují neschopnost rodiče zajistit dítěti adekvátní péči a nesvědčí o vážném ohrožení příznivého vývoje dítěte jednotlivě ani v souhrnu. Odnětí dítěte, je za takových okolností, nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života.

Ochránc se zabýval podnëtem matky, jíž bylo odnato dítě z péče několik dní po porodu. Po provedení šetření ochránce na straně Orgánu sociálně-právní ochrany dětí Úřadu městské části Praha 9 (dále též „orgán sociálně-právní ochrany dětí“ nebo „úřad“) shledal závažné pochybení, a to v souvislosti s podáním návrhu na nařízení předběžného opatření dle § 76a občanského soudního rádu. Důvodem odnati dítěte z péče matky byla totiž zejména její neochota spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí v kumulaci s dalšími důvody. Matka měla hlášen trvalý pobyt v neobvyvatelném domě, přičemž orgán sociálně-právní ochrany dětí měl pochybnost o tom, zda bude mít s dítětem adekvátní bydlení. Úřad přitom šetřením na adresu trvalého pobytu zjistil, že nemovitost nikdo trvale neužívá a že matka zřejmě žije u prarodičů v bytě 3+1 v panelovém domě. Před závažným zásahem do rodiny úřad nekontaktoval prarodiče, aby se pokusil tuto informaci ověřit a situaci případně řešit i v jejich spolupráci.

Ochránc odmítl argumentaci úřadu ohledně neochoty matky a následně i prarodičů spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí a umožnit prošetření podmínek v jejich bytě. Dle ochránce z toho nelze dovozovat výchovnou nezpùsobilost matky. Orgán sociálně-právní ochrany dětí se má primárně snažit rodiče ke spolupráci vést a motivovat – jasným, srozumitelným a přiměřeným vysvětlováním úkolů a kompetencí, příp. upozorňováním na možné dùsledky neplnění povinnosti vyplývajících z rodičovské zodpovìdnosti. Ke spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí lze rodiče vést mimo jiné uplatněním sankce v podobě uložení pořádkové pokuty. Tento postup však zùstal nevyužit. Matka nebyla dle záznamu o pohovorech v porodnici upozorněna na možnost přijetí jakýchkoli restriktivních opatření a nebyla upozorněna ani na to, že úřad hodlá podat návrh na předběžné opatření o odnati dítěte z její péče.

Výchovnou nezpùsobilost matky nelze vyvzovat ani z toho, že matka v době těhotenství nedocházela na pravidelné prohlídky k lékaři, neboť se nedopustila porušení žádné své zákonné povinnosti. Ani skutečnost, že dítě nemělo ihned po porodu určeno jméno, nemůže představovat vážné ohrožení jeho příznivého vývoje. Úřad argumentoval tím, že matka porušila základní právo dítěte podle čl. 7 Úmluvy o právech dítěte, když mu neurčila bezprostředně po narození jméno. Tomuto právu dítěte však přímo neodpovídá povinnost rodičů. Podle platné právní úpravy, pokud rodiče neurčí dítěti jméno do jednoho měsíce od jeho narození, je matriční úřad povinen o tom učinit oznámení soudu. Soud pak může zahájit řízení, v němž vede rodiče k rádnemu plnění povinností při péči o nezletilé dítě.

V případě nezl. A. K. nebyly dle ochránce zjištěny natolik závažné skutečnosti, které by značily neschopnost matky zajistit dítěti adekvátní péči a které by odůvodňovaly tak zásadní zásah do soukromého a rodinného života, jakým bylo odnati dítěte z péče matky. Výše uvedené důvody dle ochránce nesvìdčily o vážném ohrožení příznivého vývoje dítěte jednotlivě ani v jejich souhrnu. Nálezem Ústavního soudu ze dne 20. července 2010, sp. zn.: IV. ÚS 2244/2009 bylo usnesení o nařízení předběžného opatření o odnati dítěte z péče matky zrušeno, nezletilá však dosud nebyla vrácena zpùt do péče matky.

S ohledem na skutečnost, že Úřad městské části Praha 9 nepřijal žádná opatření k nápravě, byl ochránc nucen vydat ve vèi závìrečné stanovisko, v němž žádá opatření smìřující k navrácení dítěte do péče matky. Do budoucna potom žádá zásadní zmìnu přístupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí k řešení obdobných případù. Ke dni zpracování této zprávy není šetření dosud ukonèeno.

UMÍSTĚNÍ DÍTĚTE DO TZV. „NEUTRÁLNÍHO PROSTŘEDÍ“

Stávající právní úprava umožňuje v případech, kdy dochází k negativnímu ovlivňování dítěte proti jednomu nebo obìma rodičùm (popř. i jiným příbuzným a díteti blízkým osobám) a kdy konfliktní vztahy mezi rodièi jsou takové intenzity, že mohou vést až k psychickému poškozování dítěte, aby soud rozhodl o umístění dítěte na nezbytně nutnou dobu do **vhodného prostředí** (jež v usnesení oznaèí). Vhodným prostředím se pak rozumí výchovné prostředí u osoby nebo zařízení zpùsobilé zajistit nezletilemu rádnou péci s ohledem na jeho fyzický a duševní stav, jakož i rozumovou vyspìlost a umožnit realizaci případných jiných opatření stanovených předběžným opatřením.

Ochránce při šetření obdobných případů dospěl k závěru, že ve využívání těchto opatření by měly kompetentní orgány postupovat velmi obezřetně. Vždy je totiž třeba důsledně zvažovat, zda je ohrožení dítěte závažné a zda nelze využít jiných méně invazivních opatření (vymáhání účasti na rodinné terapii či mediaci). Je třeba brát do úvahy i individuální vlastnosti dítěte, jeho věk, psychické předpoklady i momentální psychický stav apod. Proto vždy, když orgán sociálně-právní ochrany dětí podobné opatření navrhuje či doporučuje soudu, měl by pečlivě a odpovědně vyhodnotit veškeré faktory a okolnosti konkrétního případu.

Dále ochránce pokládá za nezbytné, aby umístění dítěte do „*neutrálного prostředí*“ bylo provázeno **nařízením rodinné terapie či mediace**. Není akceptovatelné, aby opatření směřovala vůči dítěti, když původci celé situace jsou rodiče.

Ochránce za nejhodnější řešení situace dítěte ohroženého ovlivňováním proti jednomu nebo oběma rodičům pokládá krátkodobé svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu [§ 45a odst. 2 zákona o rodině (zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a § 27a zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. **Pečlivě vybraná a připravená pěstounská rodina, do které by byly nezl. děti na přechodnou dobu umístěny, by mohla být vhodnějším řešením, než svěření dítěte do ústavního zařízení.** Rodičům nezl. dětí by současně měla být nařízena účast na rodinné terapii či mediaci.

Ač je pěstounská péče na přechodnou dobu zakotvena v právním rádu České republiky již čtvrtým rokem, v praxi se neustále naráží na problém, že o tuto formu pěstounské péče je ze strany pěstounů téměř nulový zájem. V České republice rovněž **chybí specializovaná odborná zařízení zaměřená na komplexní řešení uvedených případů a práci s celou rodinou**. V praxi pak dochází k takovým případům, kdy je zdravé dítěte z výše uvedených důvodů umístěno např. do psychiatrické léčebny.

PODNĚT SP. ZN.: 321/2010/VOP/KP

I. Pokud dojde k umístění dítěte do tzv. „*neutrálного prostředí*“ z důvodu psychického poškozování dítěte díky konfliktním vztahům mezi rodiči, manipulaci dítěte proti jednomu nebo oběma rodičům, popř. jiným rodinným příslušníkům či blízkým osobám, je třeba takové opatření předem časově vymezit na co nejkratší dobu. Tak budou nejvíce šetřena práva dítěte, zejména jeho právo žít ve svém prostředí, chodit do stejné školy a stýkat se kromě svých blízkých se spolužáky a kamarády, věnovat se svým zájmům atd.

II. Jestliže hrozí umístění dítěte do „*neutrálного prostředí*“, jímž má být psychiatrická léčebna, a jedná se o zdravé dítě, u něhož není indikována léčba z důvodu psychiatrické diagnózy, orgán sociálně-právní ochrany dětí, coby kolizní opatrovník dítěte, by v zájmu dítěte měl s takovým opatřením vyjádřit nesouhlasné stanovisko.

Na ochránce se obrátila matka nezl. A. D. s podnětem týkajícím se postupu Orgánu sociálně-právní ochrany dětí Městského úřadu Šumperk (dále též „orgán sociálně-právní ochrany dětí“ nebo „úřad“) ve věci podání návrhu na nařízení předběžného opatření dle § 76 odst. 1 písm. b) o. s. ř. o umístění syna do psychiatrické léčebny. Šetřením bylo zjištěno, že umístění dítěte do psychiatrické léčebny doporučil znalecký posudek a následně další odborníci spolupracující s rodinou, psycholožka a psychiatřka, a to z důvodu indoktrinace syna matkou proti otci.

Přestože ochránce hodnotil kladně, že se úřad snažil primárně řešit situaci doporučeními směrujícími k rodinné terapii (znalecký posudek totiž doporučoval již přímo umístění dítěte do psychiatrické léčebny) shledal pochybení v tom, že v případě podání návrhu na předběžné opatření o odnětí dítěte z péče matky z důvodu psychického poškozování dítěte negativním ovlivňováním proti otci, neprosazoval rovněž opatření směrující vůči rodičům (soudně nařízenou účast na rodinné terapii či mediaci). Tuto povinnost měl navíc orgán sociálně-právní ochrany dětí rodičům již dříve

sám nařídit, když se mìjelo úcinkem jeho doporuèení k dobrovolné úèasti, a s pouèením o možném uložení sankcí dle § 59a zákona o sociálně-právní ochrany dëti tuto povinnost vymáhat.

Ochráncé dále uvedl, že za velmi problematické pokládá umístění zdravého dítěte do psychiatrické léčebny, aè toto opatření navrhovali znaci i další odbornici, kteří s rodinou spolupracovali. Psychiatrická léčebna, jakožto zdravotnické zařízení, není dle názoru ochránce vhodným zařízením pro řešení situace zdravého dítěte, byť by se jednalo o extrémní případ manipulace jednoho rodiče s dítětem. Psychiatrické léčebny nejsou vedeny ani na seznamu, resp. Přehledu doporuèených zařízení vhodných pro péci o dëti – obèti rodièovského konfliktu (viz sdìlení Ministerstva spravedlnosti ze dne 25. srpna 2008, č. j.: 258/2007-LO-SP/96, které bylo vypracováno ve spolupráci s Ministerstvem práce a asociaèních vècí, Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem školství mládeže a tèovýchovy a sekcí Úradu vlády pro lidská práva a národnostní menšiny).

Ochráncé požadoval urychlené řešení situace nezletilého, neboè jeho umístění v psychiatrické léčebnì pokládal za nezádoucí. Po vydání zprávy o výsledku šetření byl ochráncé informován, že nezletilý byl propuštìn zpùt do péče matky a soubèžnì byla ve vèi nařízena rodinná terapie. Pracovníkùm úradu bylo starostou města doporuèeno napříštì dùslednì vyhodnocovat situace, ve kterých je vhodné rodièùm ukládat povinnost spolupráce s odborným poradenským zařízením v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochranì dëti. Orgánu sociálně-právní ochrany dëti bylo dàle doporuèeno, aby přistupoval k řešení takto složitých kauz komplexnì prostřednictvím případových konferencí za úèasti všech zúèastnèných stran vètnì spolupracujících odborníkù.

Ochráncé úradu do budoucna doporuèil, aby v podobných situacích jakožto kolizní opatrovník dítěte vyjádřil nesouhlasné stanovisko s umístěním dítěte do psychiatrické léčebny. Pokud dojde ve zcela krajním případì k umístění dítěte do tzv. neutrálního prostředí, je tøeba takové opatření předem časovì vymezit na co nejkratší dobu tak, aby tímto zásahem bylo co nejvíce šetřeno práv dítěte (zejména jeho práva žít ve svém prostředí, chodit do stejné školy a stýkat se kromè svých blízkých se spolužáky a kamarády, vénovat se svým zájmùm atd.)

ZVEŘEJŇOVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ DĚTÍ NA INTERNETU ZA ÚCELEM ZPROSTŘEDKOVÁNÍ NÁHRADNÍ RODINNÉ PÉČE

V rámci šetření z vlastní iniciativy ve vèi činnosti Magistrátu hlavního města Prahy na úseku sociálně-právní ochrany dëti se ochráncé mimo jiné zabýval posouzením otázky **zveřejňování osobních údajù dëtí na internetových stránkách Fondu ohrožených dëtí** za úèelem zprostředkování náhradní rodinné péče.

Ochráncé ve vèi konstatoval, že platná právní úprava orgánùm sociálně-právní ochrany dëti, zařízením pro výkon ústavní výchovy, zařízením pro dëti vyžadující okamžitou pomoc ani pověreným osobám ve smyslu zákona o sociálně-právní ochranì dëti či nevládním organizacím nedává oprávnìní, na jehož základì by mohly zveřejňovat osobní údaje o dëtech na internetu či jiným zpùsobem za úèelem zprostředkování náhradní rodinné péče. Tyto informace (vètnì fotografií a citlivých údajù o zdravotním stavu, etnickém pùvodu nebo náboženském vyznání) mohou být poskytovány pouze státem provéreným zájemcùm o náhradní rodinnou péči, kteří byli zákonným zpùsobem vybráni, jakožto vhodní žadatelé pro konkrétní dítì z evidence dëti pro náhradní rodinnou péči. **Široké veřejnosti mohou být dostupné pouze anonymní údaje**, tj. údaje, které nevedou k urèitému či urèitelnému dítìti. Ze zákona o sociálně-právní ochranì dëti jednoznaènì vyplývá, že mimo státní orgány nejsou žádné další subjekty zmocnèny k provádìní zprostředkování náhradní rodinné péče formou výbìru konkrétních žadatelù konkrétnímu dítìti. V případì Fondu ohrožených dëtí toto zmocnìní nevyplývá ani z jeho pověrení k výkonu sociálně-právní ochrany dëti, které bylo tomuto sdružení udìleno Ministerstvem práce a sociálních vècí.

Nelze proto akceptovat argument, že v některých případech byl udìlen souhlas ke zveřejnìní osobních údajù zákonným zástupcem, orgánem sociálně-právní ochrany dëti či dokonce samotným dítìtem. **Souhlas rodiče se zveřejnìní fotografie dítěte urèeného k náhradní rodinné péci dle ochráncé představuje**

střet zájmů mezi rodičem a dítětem (zejm. se zájmem dítěte na péči a výchově vlastních rodičů a zájmem dítěte na ochranu soukromí). Souhlas rodičů tudíž v takových případech nelze pokládat za platný právní úkon ve smyslu občanského zákoníku a zákona o ochraně osobních údajů. Pokud souhlas udělí OSPOD, jakožto kolizní opatrovník ustanovený k tomuto konkrétnímu právnímu úkonu, **podléhal by jeho souhlas schválení soudu**. Souhlas samotného dítěte je třeba posuzovat individuálně s ohledem na jeho volní a rozumovou vyspělost odovídající jeho věku.

PRÁVO DÍTĚTE BÝT SLYŠENO

Ochránce konstatoval, že by orgány sociálně-právní ochrany dětí měly v pozici kolizních opatrovníků v řízení o výchově nezletilého navrhovat, aby **bylo vyslechnuto**, pokud je s ohledem na svůj věk **schopno formulovat svůj názor před soudem** (pokud tak soud sám nerozhodne). Z titulu funkce kolizního opatrovníka je orgán sociálně-právní ochrany dětí povolen k tomu, aby takový návrh soudu podal, neboť je zástupcem dítěte u soudu a měl by hájit jeho práva. V **naprosté většině případů je v oprávněném zájmu nezletilého, aby mohl soudu sám sdělit svůj názor na rozhodování o jeho dalším osudu**. Jestliže tedy soud sám nepředvolá nezletilého k výslechu, měl by orgán sociálně-právní ochrany dětí soudu takový krok navrhnout s odkazem na ustanovení § 100 odst. 4 občanského soudního řádu (viz též nález Ústavního soudu ze dne 26. srpna 2010, sp. zn.: III. ÚS 3007/2009).

PODNĚT SP.ZN.: 1455/2010/VOP/ZG

I. Názorům dítěte je třeba věnovat patřičnou pozornost odpovídající jeho věku a rozumové vyspělosti. Není-li názor dítěte v příkrém rozporu s jeho zájmy, měl by být zejm. u starších dětí, jedním z předních hledisek při rozhodování.

II. V zájmu nez. dítěte má orgán sociálně-právní ochrany dětí aktivně působit na všechny zúčastněné, aby kontakt dítěte s rodičem, se kterým nežije ve společné domácnosti, probíhal.

Na ochránce se obrátil pan J. S. se stížností na postup Orgánu sociálně-právní ochrany dětí Úřadu městské části Praha 4 (daleč též „orgán sociálně-právní ochrany dětí“ nebo „úřad“) při výkonu sociálně-právní ochrany svého syna nez. M. S. Otec uvedl, že úřad žádal o zjištění názoru dítěte ohledně styku s otcem, který bude respektovat. Stěžovatel měl za to, že pracovníci úřadu jsou liknaví, straní matce a nejednají v zájmu nez. dítěte.

Ochránce shledal pochybení úřadu v tom, že v období od října 2008 do března 2010, kdy otec přerušil se synem kontakt, nebyl dostatečně aktivní. V zájmu zachování kontaktu dítěte s rodičem, se kterým nežije ve společné domácnosti, měl orgán sociálně-právní ochrany dětí nezletilého M. S. a otce zkонтaktovat a snažit se je vést k dodržování soudní úpravy styku. Úřad na otce neapeloval dostatečně aktivně, aby změnil přístup a své chování vůči synovi, respektoval soudní rozhodnutí o úpravě styku a bral v potaz synovy aktivity, o kterých byl informován.

S ohledem na věk nez. M. S. (věk blízký zletilosti) úřad zjistil názor nez. dítěte ohledně styku s otcem a tento otci předal. Nez. M. S. uvedl, že se s otcem chce stýkat, avšak pouze o víkendu. Názor nezletilého úřad i soud respektovaly.

Vzhledem k tomu, že orgán sociálně-právní ochrany dětí začal aktivněji na zúčastněné působit a styk nezletilého s otcem probíhá, ochránce své šetření ukončil.

NAHLÍŽENÍ DO SPISOVÉ DOKUMENTACE

Nahlížet do spisové dokumentace dle § 55 odst. 5) zákona o sociálně-právní ochraně dětí mohou rodiče, kterým náleží rodičovská zodpovědnost nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte a jejich zástupci

na základě udelené písemné moci. Ochránce zastává názor, že i kdyby faktickou výchovu a péči o nez. dítě zajištovala např. osoba z širší rodiny nebo jiná osoba dítěti blízká anebo pěstouni, je **do spisové dokumentace oprávněn nahlížet krom rodičů pouze poručník** (pouze on totiž může vystupovat v roli zákonného zástupce dítěte a disponuje tak oprávněními a povinnostmi vyplývajícími z rodičovské zodpovědnosti). Jiné osoby toto oprávnění nemají.

2 / 4 / ZDRAVOTNICTVÍ

VYŘIZOVÁNÍ STÍZNOSTÍ NA ZDRAVOTNÍ PÉČI

Obdobně jako v minulých letech se ochránce na základě konkrétních podnětů zabýval postupy Ministerstva zdravotnictví a krajských úřadů v rámci vyřizování stízností na zdravotní péči. Tyto správní úřady se v některých případech dopouštěly pochybení, která ve svém důsledku vedla k nepřesvědčivosti jejich závěrů. **Za nejčastější pochybení lze označit:**

- prodloužení lhůt pro vyřizování stízností bez současného upozornění stěžovatele,
- nezohlednění obsahu celé stíznosti a s tím související neúplné vyřízení věci,
- neposkytnutí informací o podstatných zjištěních, na základě kterých úřad dospěl k určitému závěru,
- odeslání neúplné či málo srozumitelné vyřizující odpovědi,
- nezodpovězení doplňujících dotazů k vyřízení stíznosti,
- nevyhotovení protokolu z projednání o stíznosti se stěžovatelem, pokud takového jednání proběhlo, a s tím související neprůkaznost obsahu takového jednání,
- nerespektování práv pacientů a pozůstalých blízkých osob na informace ze zdravotnické dokumentace a jiných zápisů.

POSTUP KRAJSKÝCH ÚŘADŮ PŘI VYŘIZOVÁNÍ STÍZNOSTÍ NA ZDRAVOTNÍ PÉČI

Ochránce stejně jako v roce 2009 upozorňuje na skutečnost, že v případě vyřizování stízností na nestátní zdravotnická zařízení je přetrvávajícím problémem **nedořešená právní úprava správního trestání**. Důsledkem toho je nemožnost uložení pokuty nestátnímu zdravotnickému zařízení za porušení povinností vyplývající ze zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (zákon č. 160/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákona o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

NEÚPLNÉ VYŘÍZENÍ STÍZNOSTI SPOČÍVAJÍCÍ V NEZODPOVĚZENÍ DOPLŇUJÍCÍCH DOTAZŮ

Řádné nevyřízení stíznosti na poskytnutou zdravotní péči je možno chápát ve více aspektech (viz výše). Jedním z nich je i neúplné vyřízení, spočívající v nezodpovězení doplňujících dotazů (viz následující případ).

PODÑET SP. ZN.: 425/2009/VOP/EH

Krajský úřad je povinen nejen řádně prošetřit, ale i řádně vyřídit stíznost osoby, která podala stíznost na poskytnutou zdravotní péči. Podá-li stěžovatel k předmětu šetření konkrétní doplňující dotazy, je úřad povinen na ně na základě shromážděných podkladů srozumitelně odpovědět.

Ochránce šetřil postup krajského úřadu, na který se obrátila manželka zemřelého pacienta, paní E. Š. Přestože úřad již ve svém prvním dopise informovala o pochybnostech ohledně poskytnuté zdravotní péče a příčiny úmrtí manžela, úřad v odpovědi reagoval pouze na druhou část jejího podání a neinformoval ji o možnosti věc prošetřit. Teprve na základě druhého dopisu stěžovatelky začal případ šetřit formou ustavení územní znalecké komise. Po uzavření šetření se však při vyřizování stížnosti dopustil dalšího pochybení, když pozůstalé manželce zaslal jen velmi stručné a do značné míry nesrozumitelné sdělení obsahující množství odborných latinských výrazů. Na její následné konkrétní dotazy k předmětu šetření úřad navíc vůbec neodpověděl a stížnost vcelku bezdůvodně postoupil k prošetření Ministerstvu zdravotnictví.

Vzhledem k popsaným nedostatkům byl postup krajského úřadu vyhodnocen jako zcela chybný. Na rozdíl od krajského úřadu ministerstvo stížnost řádně prošetřilo v plném rozsahu a srozumitelně vyřídilo.

Na základě zprávy o šetření a závěrečného stanoviska přijalo vedení úřadu požadovaná opatření k napravě a za pochybení se stěžovatelce omluvilo.

Při vyřizování stížností na zdravotní péči se ochránce setkal rovněž s tím, že správní orgán, který je ze zákona oprávněn přezkoumat úroveň zdravotní péče po odborné (medicínské) stránce, nebyl schopen stěžovateli dostatečně odpovědět na dotazy, které navazovaly na předmět stížnosti samotné.

PODNĚT SP. ZN.: 6913/2008/VOP/KPV

Je-li úřad schopen svými zaměstnanci na základě stížnosti stěžovatele přezkoumat úroveň zdravotní péče po odborné stránce, nemá o způsobu léčby pochybnosti a neshledá důvody pro svolání znalecké komise, je jeho povinností zajistit odpovídající argumentaci i na dotazy stěžovatele, které navazují na předmět jeho stížnosti.

Ochránce šetřil postup Krajského úřadu Moravskoslezského kraje při vyřizování stížnosti manželky zemřelého pacienta. Krajský úřad nevyhodnotil stížnost jako důvodnou, neboť lékařka úřadu po prostudování doložené zdravotnické dokumentace nezjistila pochybení dotčených zdravotnických zařízení. V odpovědi na dopis, kterým stěžovatelka M. D. vyjádřila nespokojenosť s vyřízením stížnosti, krajský úřad sdělil, že nemůže hodnotit odborné otázky, které stěžovatelka klade, a erudovaně na ně odpovědět, neboť není zdravotnickým zařízením. Krajský úřad proto stěžovatelku odkázal na soudního znalce a možnost podání žaloby v občanskoprávním řízení.

Ochránce odmítl argumentaci úřadu, že není jeho úkolem nahrazovat zdravotnická zařízení, případně profesní organizaci, a detailně se zabývat rozhodovačí činností lékaře, hodnotit a komentovat každý jeho jednotlivý úkon. Má-li úřad posoudit, zda byla péče poskytnuta správně, musí stížnost vyhodnotit po odborné medicínské stránce. A pokud je zpochybňován konkrétní úkon lékaře či jiného zdravotnického pracovníka, musí úřad samozřejmě posoudit tento konkrétní úkon. Jestliže se vyjádření úřadu omezí na pouhé konstatování, že jeho šetření vycházelo ze zdravotnické dokumentace, odborného posouzení a že péče byla poskytována lege artis, aniž současně reaguje na všechny konkrétní námitky a doplňující dotazy související s předmětem stížnosti, nelze pokládat stížnost za vyřízenou. Úřad si sice dodatečně, pro účely šetření ochránce, nechal vypracovat další odborné stanovisko od jiného lékaře úřadu, v němž lékař zodpověděl všechny doplňující dotazy stěžovatelky, stěžovatelku však s obsahem stanoviska neseznámil. Učinil tak až na základě závěrečného stanoviska ochránce. Tím vyhověl navrženému opatření k napravě a ochránce tedy mohl věc uzavřít.

SOUBĚH ROZDÍLNÝCH ŘÍZENÍ U STÍŽNOSTÍ NA KVALITU POSKYTNUTÉ ZDRAVOTNÍ PÉČE

Ochránce se opětovně zabýval situací, kdy správní orgán příslušný k přezkoumání stížnosti na zdravotní péči odmítl ve věci konat, resp. stížnost vyřídit, a to s odkazem na jiné probíhající řízení. Tuto argumentaci

ochránce odmítl, neboť takový postup nemá oporu v platné právní úpravě a jeho důsledkem by docházelo k zúžení okruhu subjektů, na které se občan se svou stížností může obrátit.

PODΝĚT SP. ZN.: 4882/2008/VOP/MJR

Skutečnost, že se kvalitou poskytnuté zdravotní péče zabývaly orgány činné v trestním řízení nebo soud na základě žaloby neznamená, že z toho důvodu nelze prosetřít stížnost krajským úřadem. Případné pochybení zdravotnických zařízení totiž může zakládat i jinou než trestněprávní či občanskoprávní odpovědnost.

Ochránc se zabýval podnětem paní A. K., která nebyla spokojena s vyřízením stížnosti na lékařskou péči ze strany Krajského úřadu Libereckého kraje. Jelikož se stěžovatelka rozhodla věc řešit i soudní cestou, krajský úřad odmítl vyřídit její stížnost s odkazem na čl. III bod 15 Směrnice rady Libereckého kraje č. 5/2007 Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností, které zní: „*Bude-li při posuzování stížnosti zjištěno, že předmětem stížnosti se zabývají orgány činné v trestním řízení, nebo že ve věci probíhá soudní nebo správní řízení, bude šetření zastaveno a stěžovateli bude tato skutečnost písemně sdělena.*“

Ochráncie obdobné formulace již dříve odmítla s poukazem na skutečnost, že tento postup nemá oporu v platné právní úpravě. Takovým postupem naopak dochází k neodůvodněnému zúžení okruhu subjektů, na které se může občan obrátit se svou stížností podle zákona o veřejném zdravotním pojistění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jestliže byla krajskému úřadu stížnost podána, je povinen se jí podle jejího obsahu odpovědně zabývat a zajistit její včasné a řádné vyřízení. Na prošetření stížnosti ze strany krajského úřadu by neměla mít vliv skutečnost, že se toutéž včasne zabývaly či zabývají orgány činné v trestním řízení nebo civilní soudy. Případné pochybení zdravotnického pracovníka či zařízení při poskytování zdravotní péče nemusí zakládat jen trestněprávní či občanskoprávní odpovědnost. Krajský úřad jako zřizovatel se navíc nemusí výsledek jiného řízení dozvědět a nemůže tak působit preventivně na přijetí systémových opatření k nápravě, aby se pochybení neopakovalo.

Prestože byl krajský úřad v roce 2005 s právním názorem ochránce ztotožněn, byla v roce 2007 přijata výše citovaná směrnice. Na základě zprávy o šetření krajský úřad své pochybení napravil tím, že bylo obnovenou šetření konkrétní stížnosti paní A. K. Rovněž sporný bod 15 byl ze směrnice novelizací vypuštěn.

NEMOCI Z POVOĽÁNÍ

Ochránce obdržel několik podnětů týkajících se problematiky uznávání nemocí z povolání. V souvislosti s poznatky, které řešením těchto podnětů získal, ochránce uvítal a podpořil **návrh novelizace seznamu nemocí z povolání**, zejména návrh zařadit do seznamu položku tzv. **další nemoci z povolání**. Za nemoc z povolání lze uznat pouze chorobu, která je explicitně uvedena v seznamu nemocí z povolání stanoveném nařízením vlády, kterým se stanoví seznam nemocí z povolání (nařízení vlády č. 290/1995 Sb.). V současnosti tak nepřichází v úvahu uznání nemoci z povolání u osoby, jejíž onemocnění sice vzniklo z profesionálních příčin, ale není uvedeno v seznamu nemocí z povolání, tj. v příloze nařízení vlády č. 290/1995 Sb. Zavedení institutu tzv. další nemoci z povolání by znamenalo možnost uznat v konkrétním případě za nemoc z povolání i nemoc v seznamu neuvedenou, pokud se prokáže, že vznikla v příčinné souvislosti s výkonem práce.

POSTUP ZDRAVOTNÍCH POJIŠŤOVEN

Podněty z této oblasti se týkaly nejčastěji kroků zdravotních pojišťoven souvisejících s vyměřením a vymáháním dluhu na zdravotním pojištění. Přes nižší počet zjištěných pochybení ochránce považuje za potřebné zmínit se o těch pochybeních, která lze označit za závažná.

V Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2009 ochránce upozornil na skutečnost, že **pětiletou promlčecí lhůtu** stanovenou ustanovením § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění (zákon č. 592/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je třeba vykládat jako **lhůtu prekluzivní**. Znamená to, že právo zdravotní pojišťovny předepsat dlužné pojistné marným uplynutím této lhůty zaniká, k čemuž musí zdravotní pojišťovna přihlížet z úřední povinnosti. Ochránce se přesto opakovaně zabýval případy, kdy zdravotní pojišťovna **vymáhala již zaniklý dluh a neuznala ani námitku prekluze vzesesenou dlužníkem** (viz případ níže).

Ochránce obdržel i několik podnětů směřujících proti postupu zdravotních pojišťoven při vyřizování žádostí o úhradu zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění. Provedeným šetřením však nebyl zjištěn postup v rozporu s platnými právními předpisy.

PODNĚT SP.ZN.: 4492/2009/VOP/KPV

Přestože je na lhůtu v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění nahlíženo jako na lhůtu prekluzivní, není vyloučeno její přerušení, tj. obnovení jejího běhu. Úkonem způsobilým lhůtu přerušit může být ovšem pouze úkon, který je zdravotní pojišťovnou učiněn před uplynutím této lhůty, směruje ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření a plátce pojistného se o něm dozví. Takovým úkonem však není opakovaná výzva k úhradě téhož dluhu.

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Krajská pobočka pro hlavní město Prahu, v únoru 2009 vyzvala stěžovatele M. B. k úhradě dluhu, který mu vznikl neplacením pojistného v určitých obdobích let 1994–2000. Stěžovatel namítl promlčení dluhu, které pojišťovna uznala pouze částečně, a výkazem nedoplatků ze dne 24. června 2009 předepsala stěžovateli k úhradě dlužné pojistné a penále za dobu od 9. dubna 1999. Stěžovatel podal proti výkazu nedoplatků námitky, které však Všeobecná zdravotní pojišťovna zamítla. Oprávněnost požadavku na úhradu dluhu vysvětlovala tím, že dluh stěžovateli poprvé oznámila již v dubnu 2004. Poté následovalo odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o námitkách, které Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny rovněž zamítl.

V dané věci se jednalo o to, zda přípisy, kterými pojišťovna informovala stěžovatele o dlužném pojistném a penále a vyzvala ho k úhradě vyčíslené částky, lze považovat za úkony přerušující pětiletou promlčecí lhůtu dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Ochránce dospěl k závěru, že kvalifikovaným úkonem obnovujícím běh pětileté lhůty není výzva k úhradě z února 2009. Týkala se totiž téhož dluhu na pojistném, k jehož úhradě již byl stěžovatel vyzván v roce 2004, a nesplňovala podmítku, že musí směřovat ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření. Smyslem lhůty upravené v § 16 odst. 1 zmíněného zákona rozhodně není umožnit zdravotní pojišťovně, aby opakovaným zasíláním výzev k úhradě dluhu po 5 letech bránila zániku pohledávky. Lhůta naopak nepochybňně slouží ve prospěch plátce pojistného. Opakované zasílání výzev po 5 letech navíc nelze považovat za řádné plnění povinnosti vymáhat na dlužníkovi zaplacení pojistného včetně penále, kterou pojišťovně ukládá zákon. Jelikož v případě stěžovatele nebyl dluh před uplynutím promlčecí lhůty pravomocně předepsán, došlo k zániku práva na vymáhání dlužného pojistného a souvisejícího penále.

Všeobecná zdravotní pojišťovna závěry ochránce o promlčení dluhu akceptovala a své pochybení napravila zrušením předmětného výkazu nedoplatků.

Za závažné pochybení označil ochránce také nerespektování právní úpravy pořadí hrazení splatných pohledávek při stanovení splátkového kalendáře a s tím související znevýhodnění pojištěnce.

PODNĚT SP. ZN.: 5821/2008/VOP/EH

Zdravotní pojišťovna je povinna respektovat pořadí stanovené platnou právní úpravou pro hrazení splatných pohledávek, a v tomto smyslu rovněž poučit pojištěnce a dohodnout splátkový kalendář.

Na ochránce se obrátila paní V. Š. s podnětem, v němž si stěžovala na postup zdravotní pojišťovny při vyměření a vymáhání dluhu na zdravotním pojištění.

V rámci šetření podnětu bylo zjištěno pochybení zdravotní pojišťovny spočívající ve vypracování splátkového kalendáře, který stanovil nejprve úhradu nejnovějších pohledávek včetně penále a opomínil starší pohledávky na pojistném. Zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění určuje povinnost splácet splatné závazky v pořadí: pokuty, přírázka k pojistnému, nejstarší nedoplatky pojistného, běžné platby pojistného a penále. Jelikož stěžovatelka splácela dle splátkového kalendáře penále dříve než nejstarší dluh na pojistném, došlo nejen k postupu v rozporu s platnou právní úpravou, ale současně i k jejímu znevýhodnění, neboť se nesnižoval její dluh na pojistném a s tím související penále.

Po upozornění vedení zdravotní pojišťovny byl nesprávný postup ještě v průběhu šetření napraven a došlo k přehodnocení výše dlužných částek.

2 / 5 / SOUDY

PRŮTAHY V SOUDNÍCH ŘÍZENÍCH

V agendě státní správy soudů se ochránce stále zabývá převážně tím, jak orgány státní správy soudů vyřizují stížnosti na průtahy v soudním řízení. U některých orgánů státní správy soudů (kterou vykonávají soudní funkcionáři – předsedové a místopředsedové soudů) **přetravává, že vyřizují stížnosti na průtahy v řízení jako nedůvodné, i když průtahy ze strany soudu byly zjištěny.**

Ochránce dlouhodobě zastává názor, že orgány státní správy soudů v takových případech nepostupují v souladu se zákonem o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Je-li při řešení stížnosti zjištěn nezádoucí stav soudního řízení (terminologicky označený slovy průtahy, nečinnost, prodleva aj.) v důsledku objektivních okolností (přetíženost soudu, nedostatečné personální obsazení apod.) a stížnost je z hlediska práva stěžovatele na včasné projednání věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) oprávněná, nepovažuje ochránce za přijatelné, aby stížnost orgány státní správy soudů vyhodnotily jako nedůvodnou.

PODNĚT SP. ZN.: 2632/2010/VOP/PPO

Pokud orgán státní správy soudu vyřídí stížnost na průtahy v řízení jako nedůvodnou, přestože průtahy byly prokazatelně způsobeny objektivními okolnostmi vzniklými na straně soudu (vysokým nápadem podání, nedostatkem personálu, dlouhodobější zdravotní indispozicí soudních osob), dopouští se pochybení.

Vyřízení stížnosti jako důvodné je nejen projevem odpovědnosti státu za plnění svých mezinárodněprávních závazků (čl. 1 odst. 2 Ústavy, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), ale také odpovědnosti státní moci vůči jednotlivci, jehož právo na spravedlivý proces stát zaručuje (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Stěžovatel S. R., tuniský státní příslušník, podal v dubnu 2010 ochránci podnět směřující vůči průtahům v opatrovnickém řízení vedeném u Okresního soudu v Chrudimi. Ačkoliv bylo řízení o svěření nezletilého dítěte na dobu po rozvodu manželství zahájeno již v říjnu 2006, do doby podání podnětu nebylo ve věci rozhodnuto v prvním stupni ani nebylo nařízeno ústní jednání.

Ochránce zjistil, že v daném případě vznikly průtahy, a to hned ve dvou časových intervalech. V prvním intervalu (červen 2008–duben 2009) byly průtahy zapříčiněny nedostatkem personálu a vysokým počtem nedodělků. Soud sice činil v předmětném řízení procesní úkony, ale s velkými časovými odstupy, což mělo dopad na celkovou plynulost řízení. I takový stav lze hodnotit pohledem judikatury Evropského soudu pro lidská práva jako „průtah“. Nejvíce patrné je toto zjištění v otázce realizace dožádaného úkonu v cizině. V druhém časovém intervalu (duben–červenec 2010) byly průtahy způsobeny zdravotní indispozicí soudce.

Dle názoru ochránce se v šetřeném případě jednalo o tzv. objektivní důvody průtahů, které účastník řízení nezpůsobil. Vznikl totiž stav, kdy sice ve věci nebyly činěny úkony, aby bylo rozhodnuto ve věci samé v přiměřené lhůtě, ale tento stav neměl subjektivní příčiny (existence zavinění v podobě úmyslu či nedbalosti). Stížnosti osob by v těchto případech měly být vyhodnoceny jako důvodné. Pokud orgány státní správy soudů shledají tyto stížnosti jako nedůvodné, vyvolává to dojem, že stížnost nebyla podána po právu, třebaže je zřejmé, že požadavek účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě nebyl naplněn.

Pro ochránce bylo v šetřeném případu alarmující, že k odstranění průtahů nedošlo ani poté, co stěžovatel využil dostupné prostředky nápravy (stížnost k předsedovi soudu, návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu). U daného soudu byla v rozhodném období dokonce učiněna prověrka Ministerstva spravedlnosti zaměřená na rozehodování o úpravě poměru nezletilých dětí. Ani ta nevedla k nápravě ve věci. Přitom v opatrovnických řízeních je kritérium přiměřené délky řízení nutno posuzovat přísněji, a to s ohledem na skutečnost, že plynutí času může mít nezvratné důsledky pro soukromý či rodinný život účastníků řízení.

Na základě šetření ochránce předseda soudu vydal IV. změnu rozvrhu práce pro rok 2010 a opatrovnické spisy přidělil jiným soudcům. Ve věci samé bylo nařízeno ústní jednání. Stížnost stěžovatele byla zpětně shledána jako důvodná a ministerstvo upravilo závěry své prověrky v souladu se stanoviskem ochránce.

Přestože řízení bylo pravomocně skončeno v listopadu 2010, ochránce dále komunikuje s ministerstvem a předsedou Krajského soudu v Hradci Králové za účelem personálního posílení Okresního soudu v Chrudimi.

Nežádoucí praxi v otázce vyřizování stížností ochránce zaznamenal kromě předsedy Okresního soudu v Chrudimi také u předsedy Krajského soudu v Brně a u předsedy Okresního soudu v Břeclavi.

Protože přístup předsedy Krajského soudu v Brně JUDr. Jaromíra Pořízka je dle dosavadních poznatků ochránce ve srovnání s přístupy ostatních předsedů krajských soudů ojedinělý a během šetření nebylo dosaženo názorové shody, rozhodl se ochránce oslovit ministra spravedlnosti. Ochránce vychází z předpokladu, že Ministerstvo spravedlnosti jako garant státní správy soudů by nemělo přihlížet k nekonzistentnímu postupu soudních funkcionářů a mělo by vyvinout potřebné úsilí ke **sjednocení praxe**. Proto jako opatření k napravě ochránce navrhl, aby na nejbližším setkání předsedů všech krajských soudů byla tato problematika zařazena jako jeden z bodů jednání a za osobní účasti zástupce ministerstva byl do budoucího zajištěn jednotný postup soudních funkcionářů.

PRŮTAHY V ŘÍZENÍCH U NEJVYŠŠÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

V roce 2010 se ochránce opakovaně zabýval stížnostmi na průtahy v dovolacích řízeních u Nejvyššího soudu, a to zejména v občanskoprávních věcech (rejstřík Cdo). **Situace není nadále příznivá** (průměrná délka dovolacího řízení činí 13 měsíců), přestože se ji v průběhu roku 2010 snažila předsedkyně soudu řešit (posílením přetížených senátů, vypracováním harmonogramů vyřizování věcí starších dvou let, změnou pořadí při vyřizování jednotlivých věcí).

Očekávání, že částečné zkrácení doby řízení před Nejvyšším soudem přinese omezení přípustnosti dovolání zakotvené novelou občanského soudního řádu č. 7/2009 Sb., se zatím naplňuje jen částečně. Od počátku roku 2010 do 4. listopadu 2010 napadlo Nejvyššímu soudu 4361 civilních dovolání, oproti 4646 věcem ve stejném období předchozího roku. Proto předsedkyně soudu jedná s Ministerstvem spravedlnosti o dalších legislativních změnách v dovolacím řízení.

Opatření předsedkyně Nejvyššího soudu nicméně přinesla výsledky v podobě snížení počtu nevyřízených civilních dovolání. Zatímco ke dni 31. srpna 2009 evidoval Nejvyšší soud 5734 nevyřízených civilních dovolání, k 31. říjnu 2010 nebylo vyřízeno 5181 věcí rejstříku Cdo a 34 věcí případů insolvenčních.

Ochránce byl v listopadu 2010 ujištěn, že v přijímání opatření vedoucích ke snížení počtu nevyřízených věcí a zkrácení průměrné doby dovolacího řízení bude předsedkyně soudu pokračovat. Přesto informace o průměrné délce dovolacího řízení a celkovém zatížení dovolacího soudu nepovažuje ochránce za uspokojivé. Proto se situaci dovolací agenda bude i nadále zabývat.

SODNÍ ZNALCI A TLUMOČNÍCI

Podobně jako v předchozích letech se ochránce při řešení podnětů z oblasti státní správy soudů setkával se stížnostmi na činnost soudních znalců. Zpravidla šlo o problémy týkající se **nadužívání znaleckého dokazování, hledání vhodného znalce s odpovídající kvalifikací, nedodržování lhůty stanovené soudem k vypracování znaleckého posudku a prodlevy znalce s vracením spisu soudu**.

Ochránce se snaží působit na orgány státní správy soudu, aby rádně přistupovaly k řešení stížností na průtahy v řízení způsobené znalcem a vyvodily vůči znalci postih odpovídající charakteru posuzovaného jednání znalce a možnostem právní úpravy (výstraha, odvolání a vyškrtnutí znalce ze seznamu).

Na problémy spojené se znaleckou činností ochránce opakovaně upozorňoval v souhrnných zprávách podávaných každoročně Poslanecké sněmovně. Své dosavadní poznatky poskytl také ministru spravedlnosti.

Ochránce se zabývá nejen podněty ze strany účastníků soudních řízení, ale rovněž podněty samotných soudních znalců či tlumočníků, jejichž předmětem byly převážně nedostatky jmenovací či odvolávací procedury.

PODNĚT SP.ZN.: 3592/2009/VOP/PJ

I. S ohledem na presumpci neviny není zahájení trestního stíhání samo o sobě v rozporu s podmínkami stanovenými zákonem o znalcích a tlumočnících, neboť nevypovídá o osobních vlastnostech skýtajících záruku rádného výkonu znalecké funkce.

II. Pozastavení jmenování znalcem nemá procesní oporu v zákoně o znalcích a tlumočnících.

Místopředseda Krajského soudu v Plzni pozastavil jmenování paní L. M. do funkce soudního znalce týden před složením slibu na základě dopisu bývalého manžela, kterým soudu oznámil, že je trestně stíhána pro trestný čin týrání svěřené osoby. Stěžovatelce bylo soudem sděleno, že její jmenování znalcem bylo pozastaveno do doby prošetření, zda stěžovatelka splňuje podmínky dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o znalcích a tlumočnících („má takové osobní vlastnosti, které dávají předpoklad pro to, že znaleckou činnost může rádně vykonávat“).

Místopředseda soudu při vyjasňování právních názorů zdůraznil, že jmenování konkrétní osoby do funkce znalce závisí na uvážení předsedy příslušného krajského soudu. Osobě, která o jmenování znalcem požádá, tedy nevzniká právní nárok na to, aby znalcem byla jmenována, ani v případě, kdy splní všechny zákonné podmínky.

Ochráncce ve zprávě o šetření a závěrečném stanovisku poukázal na princip presumpce neviny. Osobu, která nebyla pravomocně odsouzena, není možné a priori pokládat za pachatele a vyvozovat z toho, že probíhá trestní řízení, jakékoli závěry o osobních vlastnostech této osoby (jak by tomu mohlo být v případě, pokud by tato osoba byla již pravomocně odsouzena).

Ochráncce si je vědom, že na jmenování znalcem není právní nárok. Správní uvážení, které v této situaci zákon umožňuje, však nemůže být zcela libovolné a musí reflektovat jak systematickou právního řádu, tak okolnosti konkrétního případu. Pojetí bezúhonnosti, která by byla porušena již zahájením trestního stíhání, by pak bylo v případě soudních znalců a tlumočníků bez zjevného důvodu mnohem přísnější, než je tomu u osob, po nichž zákon bezúhonnost požaduje pro výkon funkce umožňující rozhodování o právech a povinnostech.

Místopředseda soudu stežovatelku nakonec vyrozuměl o tom, že ji nebude jmenovat soudní znalkyní z toho důvodu, že její znalecká činnost není v současné chvíli potřebná.

Vzhledem k tomu, že ani informování Ministerstva spravedlnosti (jako nadřízeného úřadu) nepřineslo nápravu věci, ochráncce své šetření ukončil.

Ochráncce (mj. i s ohledem zjištění učiněná ve výše uvedeném případě) považuje nadále za nezbytné **přijetí nové právní úpravy o znalcích a tlumočnících**. Pracovníci Kanceláře veřejného ochráncce práv se podíleli na přípravě věcného záměru nového zákona o znalcích a tlumočnících, který je zpracováván Ministerstvem spravedlnosti. Do doby přijetí zcela nového zákona (dle legislativního plánu prací lze očekávat předložení paragrafového znění vládě v roce 2012) by měly být zásadní problémy řešeny novelizací stávajícího zákona (zpřesnění předpokladů pro jmenování znalcem, odvolání, vyškrnutí, dohled Ministerstva spravedlnosti nad činností znalců, přestupky znalců atd.)

Soudy a změna adres elektronických podatelem

V roce 2010 ochráncce zjistil nedostatky soudů v organizaci přijímání elektronických podání, a to v souvislosti s realizací projektu Ministerstva spravedlnosti označeného jako „*Integrace ePodatelny do MSp DVZ*“ v roce 2008. V rámci uvedeného projektu došlo u jednotlivých soudů ke změně adres elektronických podatelem soudů z epodatelna@zkratkasoudy.justice.cz na podatelna@zkratkasoudy.justice.cz. Až na některé výjimky nebylo státní správou soudů zajištěno přesměrování elektronických podání doručených na původní (zrušenou) adresu elektronické podatelem na novou. Ochráncce se seznámil s obsahem projektu a zjistil, že z něho nevyplývá povinnost zrušení původní elektronické adresy elektronických podatelem. Cílem projektu bylo provázání systému elektronické pošty provozované v resortní síti Ministerstva spravedlnosti (adres elektronických podatelem jednotlivých soudů) s informačním systémem ePodatelna.

Většina soudů dle zjištění ochráncce nedodržela povinnost oznámit adresu elektronické podatelny Ministerstvu vnitra. Přitom podle ustanovení § 4 nařízení vlády, kterým se provádí zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů (nařízení č. 495/2004 Sb.), je nutné elektronické adresy elektronických podatelem oznámit Ministerstvu vnitra a zveřejnit. Úplný přehled oznámených elektronických adres soudů (doplňený také o státní zastupitelství) získaný od Ministerstva vnitra ochráncce přiložil k dopisu adresovanému ministrovi spravedlnosti, aby mohl učinit potřebné kroky k nápravě tam, kde oznamovací povinnost nebyla dodržena.

Obecná zjištění ochráncce dokumentuje následující případ.

PODNĚT SP. ZN.:1640/2010/VOP/PJ

Pokud procesní právní předpisy umožňují podávání elektronických podání prostřednictvím adres elektronických podatelen soudů, která mají v případě existence zaručeného elektronického podpisu rovnocenné postavení jako podání učiněná v papírové podobě (což bylo smyslem přijetí všech právních předpisů z oblasti elektronických komunikací), pak je nezbytné předem náležitě uvážit jakýkoli zásah státní správy soudů do ustálené praxe soudu pro přijímání takových podání.

Paní H. L. podala odpor proti platebnímu rozkazu Okresního soudu Plzeň-město prostřednictvím elektronické adresy určené pro elektronická podání, která v době podání odporu již nebyla funkční. Státní správou soudu byla adresa v prosinci 2008 zrušena. Stěžovatelka si předem neověřila, jaká je aktuální elektronická adresa určená pro elektronická podání, protože se soudem byla již dříve v kontaktu prostřednictvím elektronické pošty. Při odeslání odporu použila elektronickou adresu uloženou ve svém „outlookovém adresáři“. Vzhledem k tomu, že podání nebylo soudu doručeno, musí se stěžovatelka složitě bránit probíhajícímu exekučnímu řízení vedenému na základě platebního rozkazu.

Dle zjištění ochránce došlo koncem roku 2008 ke změnám elektronických adres elektronických podatelen soudů dle projektu Ministerstva spravedlnosti „Integrace ePodatelny do MSp DVZ“. Z projektu ale nevyplýval pokyn pro soudy ke zrušení původních (měněných) adres elektronických podatelen.

Ochránce do určité míry souhlasil s předsedou uvedeného soudu v tom, že stěžovatelka byla procesně neopatrná a při zachování obvyklých pravidel obsluhy elektronické pošty by zřejmě obdržela notifikaci o nedoručení elektronické zprávy, a tomu by pak mohla přizpůsobit své další jednání. Na druhou stranu nelze opomenout, že pokud by původní adresa zůstala stále funkční spolu s novou adresou elektronické podatelny, problém stěžovatelky s doručením elektronického podání soudu by vůbec nenastal. Dle vyhodnocení ochránce šlo o poměrně zásadní a přitom nevratný zásah orgánů státní správy soudu, který byl zcela nepřiměřený současnemu vývoji elektronických komunikací.

Radikální změna v zaběhlém provozu přijímání elektronických podání nebyla dle posouzení ochránce v souladu s principy dobré správy (zejména principu předvídatelnosti). Zásah státní správy soudů byl ochráncem hodnocen jako nešťastný a ve výsledku nepřiměřený současnemu rozvoji elektronických komunikací, neboť bylo možné technicky ošetřit funkčnost původní adresy elektronické podatelny trvalým přesměrováním na novou adresu nebo provozem obou adres.

Ochránce se v dané záležitosti obrátil na Ministerstvo spravedlnosti. Ke dni zpracování této zprávy šetření dosud není ukončeno.

PRŮTAHY PŘI VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O PŘIMĚŘENÉ ZADOSTIUČINĚNÍ ZA NEMAJETKOVOU ÚJMU DLE ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

V průběhu roku 2010 obdržel ochránce několik stížností na **nečinnost Ministerstva spravedlnosti při vyřizování žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci** (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdních předpisů), kdy ministerstvo žadatele ve lhůtě šesti měsíců nevyrozumělo o stanovisku k uplatněné žádosti. Ochránce není oprávněn přezkoumávat stanovisko vydané ministerstvem v dané věci (nejde o rozhodnutí ve smyslu procesních předpisů, ale o realizaci mimosoudního vyrovnání předtím, než se osoba obrátí se svým nárokem na soud). Pokud ale **ministerstvo nedodržuje šestiměsíční lhůtu**, je ochránce přesvědčen o tom, že nejedná v souladu s principy dobré správy. Proto se obrátil na ministra spravedlnosti s požadavkem na přijetí takových opatření, která by žadatelům zajistila informování o vyřízení žádosti vždy nejpozději do šesti měsíců (příp. o důvodech, pro které není možné tuto lhůtu dodržet).

Ministerstvo spravedlnosti v říjnu 2010 přijalo následující opatření:

(1) v případě překročení šesti měsíců lhůty k mimosoudnímu projednávání věci bude žadatel automaticky informován o důvodech prodlevy; pokud to bude možné, bude mu sdělen přibližný časový rámec, v něm lze vyřízení věci očekávat;

(2) ministerstvo bude reagovat na žádost o sdělení stavu vyřizování věci a případné urgencie žadatelů, kromě případů, kdy lze

i) v dohledné době od doručení přípisu očekávat zpracování konečného stanoviska k uplatněnému nároku, či
ii) podnětů zjevně šikanózních či bezpředmětných;

(3) u věcí aktuálně vyřizovaných déle než 6 měsíců ministerstvo do konce listopadu poskytlo informaci žadateli o stavu mimosoudního projednávání věci; současně bylo vedoucím pracovníkům odboru uloženo plnění tohoto úkolu kontrolovat.

Přes přijatá opatření se ochránce bude problematikou „odškodňování“ nadále zabývat (viz též str. 175).

2 / 6 / POZEMKOVÉ PRÁVO

Přestože katastrální úřady jsou toliko orgány evidenčními, a tudíž nemohou rozhodovat o právních vztazích k nemovitostem, zaznamenal ochránce i v roce 2010 množství podání, v nichž se stěžovatelé domáhali rozhodování katastrálních úřadů nad rámec jím svěřených kompetencí. Z tohoto důvodu ochránce **uvítal iniciativu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního**, který vydal pro širokou veřejnost **informační leták týkající se problematiky zpřesnění geometrického a polohového určení pozemků**. Tento materiál přehledně přibližuje již dříve novelizovanou, ale dostatečně nevyužívanou právní úpravu katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která umožňuje, aby při vytyčování hranic pozemků byly hranice souhlasně upřesněny vlastníky sousedních pozemků (§ 19a odst. 4).

KATASTR NEMOVITOSTÍ

Provedení zápisu práv na základě rozhodnutí státního orgánu, z jehož výroku není patrné, kdo je vlastníkem

Na úseku správy katastru nemovitostí se některé podněty týkaly obnovení původního zápisu práva na základě rozhodnutí státního orgánu, z jehož výroku však nebylo patrné, v čím prospěch má být zápis věcného práva proveden (ve výroku totiž bylo rozhodnuto pouze o neplatnosti nabývacího titulu). Rozhodnutí s takovýmto výrokem v zásadě nejsou pro svou neurčitost způsobilá k provedení zápisu věcného práva do katastru nemovitostí, protože z nich není patrné, ve prospěch které osoby má být právo zapsáno. Existují však výjimky, kdy je možné „neurčitost“ výroku překlenout výkladem a k zápisu práva tak může dojít. Jde např. o situace, kdy zákon nepřipouští jiný druh žaloby, než je **žaloba na zrušení smlouvy**.

PODNĚT SP. ZN.: 4337/2009/VOP/DV

Na základě rozhodnutí soudu o zrušení smlouvy podle ustanovení § 8 odst. 4 zákona o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je možné provést zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí pro žalobce, který o zrušení smlouvy žádal, pokud mezitím dotčená nemovitost nebyla žalovaným převedena na třetí osobu.

Pan J. V. se bránil proti jednání Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Vyškov, který odmítl provést zápis vlastnického práva v jeho prospěch na základě rozhodnutí soudu o zrušení části smlouvy. Katastrální úřad své rozhodnutí odůvodnil tím, že z rozhodnutí není patrné, kdo má být vlastníkem nemovitosti.

Ochránce shledal postup katastrálního úřadu nesprávným. Rozhodnutí o zrušení smlouvy sice není rozhodnutím o určení vlastnického práva, jelikož ale žalovaným může být jenom původní účastník smlouvy, nebo osoba blízká, která je navíc stále vlastníkem předmětné nemovitosti, je z rozhodnutí patrné, kdo má být v katastru nemovitostí evidován jako vlastník. Z tohoto důvodu je také možné provést zápis práva do katastru nemovitostí na základě rozhodnutí o zrušení smlouvy, pokud mezitím dotčená nemovitost nebyla žalovaným převedena na třetí osobu.

Katastrální úřad se s právním názorem ochránce ztotožnil a zápis ve prospěch stěžovatele obnovil.

Účastenství v řízení o opravě chyby v katastrálním operátu

Stejně jako v předešlých letech se na ochránce obrátilo velké množství osob s podněty, které se týkají opravy chyby v katastrálním operátu. Postup při opravě chyby má ve vztahu ke správnímu řádu určité zvláštnosti, což je někdy přičinou nesprávného postupu katastrálních úřadů. V rámci řízení o opravě chyby se tak ochránce zabýval např. otázkou **účastenství**.

PODNĚT SP.ZN.: 2764/2010/VOP/DV

Je-li jedním z možných výsledků řízení, byť se v jeho průběhu ukáže, že výsledkem nepravděpodobným, rozhodnutí, na jehož základě by byl opraven zápis v katastru nemovitostí ve prospěch určité osoby, je tato osoba účastníkem řízení, neboť zde existuje možný zásah do jejích práv a povinností.

Pan V. B. brojil proti jednání Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Praze, který odmítl přizvat ke správnímu řízení jako účastníka Českou republiku. Stěžovatel se účastenství České republiky domáhal proto, že řízení mohlo být ukončeno takovým rozhodnutím, že Česká republika bude v katastru nemovitostí evidována jako vlastník pozemku, jehož se řízení týkalo.

Zeměměřický a katastrální inspektorát své zamítavé stanovisko odůvodnil tak, že v rámci řízení se jednoznačně prokázalo, že řízení o opravě chyby nebude ukončeno zápisem vlastnického práva ve prospěch České republiky, a tak nemůže dojít k zásahu do jejich práv. Ochránce se s tímto názorem neztotožnil. Podle jeho názoru takovým způsobem fakticky dochází k předjímání výsledku rozhodnutí. Úvaha správního úřadu nepočítá s pouhou možností zásahu do práv a povinností, jak předpokládá správní řád (§ 27 odst. 2), ale přímo se ptá, zda skutečně dochází nebo zda na základě rozhodnutí dojde k zásahu do práv a povinností České republiky. Takový postup nelze akceptovat, neboť nikdy nelze vyloučit, že konkrétní subjekt, jehož práva mohou být rozhodnutím dotčena, předloží důkaz, kterým ovlivní výsledek řízení.

Zeměměřický a katastrální inspektorát se s názorem ochránce neztotožnil. Z tohoto důvodu zvažuje ochránce využití sankčních oprávnění.

Duplicita čísel popisných

Ochránce se při své činnosti setkal s problematikou duplicity čísel popisných tzv. baťovských dvojdomků ve Zlíně. Tyto dvojdomky představují jeden dům, v němž jsou zrcadlově obráceny shodné dvoupodlažní byty se samostatnými venkovními vchody. Domky původně měly jedno číslo popisné. V šedesátých letech však bylo rozhodnuto o jejich rozdelení na dvě samostatné budovy z důvodu prodeje uživatelům. Takto rozdelený domek pak měl čísla popisná dvě. Jedna část domu převzala původní číslo popisné domu, druhá část obdržela původní číslo popisné buď s podlomením, nebo s předčíslím a pomlčkou. Nutno dodat, že číslo popisné s podlomením nebo předčíslím bylo již v době přidělení v rozporu s právními předpisy.

V souvislosti s přechodem na Informační systém katastru nemovitostí, který dovoluje zápis pouze čtyřmístného čísla popisného bez podlomítka a bez předčíslí, byly obě části dvojdomků v katastru nemovitostí evidovány se stejným číslem popisným. To ale právní předpisy nedovolují, protože vyžadují, aby číslo popisné bylo pro každou obec nebo její část jedinečné. Navíc v souvislosti s přípravou na zahájení fungování Základních registrů veřejné správy stanovují právní přepisy obcím odstranit duplicitní čísla popisná tak, aby číslo popisné bylo vždy jedinečné. **Ochránce proto vyzval ve spolupráci s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním statutárním město Zlín, aby situaci ohledně duplicity čísel popisných začalo řešit.** Na základě uvedeného přislíbilo statutární město Zlín nápravu.

Pozemky bez vlastníka

Ochránce se v minulosti zabýval problematikou nemovitostí, které jsou v katastru nemovitostí evidovány s tím, že jejich **vlastník není znám nebo již pravděpodobně nežije, anebo u nichž je jako vlastník zapsána osoba, již nelze identifikovat.** Ochránce usiloval o přijetí právní úpravy, která by usnadnila dořešení vlastnických vztahů ke všem popsaným skupinám nemovitostí a vedla by k odstranění těchto nejasností z katastru nemovitostí. Své poznatky zahrnul do Souhrnné zprávy o činnosti za rok 2005 i 2006 a vůči Poslanecké sněmovně formuloval doporučení, aby uložila vládě předložit návrh zákonné úpravy, která vyřeší vztahy k nemovitostem bez vlastníka.

Z odpovědi vlády vyplynulo, že v prosinci 2007 měl být vládě předložen návrh zákona, kterým se mění katastrální zákon, v souvislosti s nímž bude řešena i otázka vlastnických vztahů k nemovitostem, jež jsou evidovány v katastru nemovitostí bez vlastníka, případně s vlastníkem neznámým. Současně měla být řešena i otázka procesního postupu (dohledání případných dědiců, stanovení přechodného období, po jehož uplynutí bude možné s majetkem dále naložit), aby nedocházelo k dalším úkonům s nemovitostmi, k nimž se vlastník přihlásí, nebo jehož se podaří dohledat. Návrh vládě však předložen nebyl. Současně byl ochránce informován, že zásadní změny v oblasti vlastnictví nemovitostí a jejich evidence jsou spjaty s novým občanským zákoníkem, k jehož přijetí však dosud nedošlo.

Lze tedy konstatovat, že problematika pozemků bez vlastníka, případně s vlastníkem neznámým i nadále zůstává legislativně neřešena. Ochránce oceňuje **přístup Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, kterému se ve spolupráci s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním** daří v řadě případů dohledat vlastníky jednotlivých pozemků. Dohledávání vlastníků přitom vyžaduje hluboké všeobecné a odborné majetkoprávní znalosti, jakož i znalost historie a současných předpisů o evidenci nemovitostí v České republice. Problém způsobuje nejen prostorová identifikace pozemků vedených stále ještě ve zjednodušené evidenci, ale také identifikace vlastníka – fyzické osoby, protože Úřad nemá přístup k matičním údajům. Zhruba u poloviny dohledaných pozemků je jako vlastník zjištěn stát.

Ze zprávy Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových dále vyplývá, že jakkoli se daří v některých případech dohledávat vlastníky pozemků, počet pozemků, jejichž vlastník není znám (případně se lze důvodně domnívat, že již zemřel) prozatím stále narůstá.

Ochránce bude problematiku pozemků bez vlastníka sledovat při projednávání návrhu nového občanského zákoníku v roce 2011.

RESTITUCE

Proces restitucí ve své intenzitě kulminoval v letech 1994 až 1996, přičemž v průběhu vyřizování bylo vedeno téměř 450 tis. správních řízení. V restitučním procesu bylo rozhodováno o 1,7 mil. ha půdy (tzn. 21% celkové plochy České republiky). Bylo vydáno 1,3 mil. ha, v případě dalších cca 130 tis. ha naleží oprávněným osobám náhrada, kterou řeší Pozemkový fond České republiky.

Vzhledem k trvale se snižujícímu nápadu podnétů v této agendě si ochránce vyžádal od Ministerstva zemědělství,  st edn ho pozemkového  radu, aktu ln  statistiku nevy zen ch restitučních věcí, z n z vyplyv , že k datu 23. listopadu 2010 bylo v rámci restitucí podáno na 225 tisíc   adost  oprávněných osob. V současnosti (rozumí se odhad ke konci roku 2010) je o ve ker m majetku jednotlivých oprávněných osob rozhodnuto v 99,75 % připadá, tzn., dosud zůstává nevy zeno 553   adost  (připadá).

VYPO D N  MAJETKOVÝCH POD L V ZEMĚDĚLSKÝCH DRUŽSTVECH

Stejn  jako v letech předchozích, i v současné době se na och rance obracejí vlastníci majetkových pod l v v zemědělských družstvech, jejichž nároky nebyly uspokojeny.

Ochr ance proto op etovn  upozorňuje na skutečnost, že podle zákona o úpravě majetkových vztahů a vypo d n  majetkových nároků v družstvech (zákon  . 42/1992 Sb., ve zn ni pozd ej ch předpisů) vznikly opr vn n m osobám pohledávky věci existuj cm zem d lsk m podnikům, kter  v skak v p rev z n  v t sin  neměly na vypo d n  majetkových pod l v k dispozici finančních prostředky. To znamená, že **zákonem zalo en  právo oprávněných osob nem ze dosáhnout svého naplnění, neboť je v praxi konfrontováno s nedostatkem finančních prostředků u povinných subjektů**. Ochr anci tud z nezbývá než i nadále konstatovat, že se nároky oprávněných osob přes opakovan  pokusy o syst emov  re sen  ze strany zákonodárce ned ri vypo d at.

K v yse uvedenému lze doplnit, že v souvislosti se žalobami podanými na  eskou republiku u Evropského soudu pro lidsk  práva byl v červenci 2010 och rance kontaktován Kancel ri vl dn ho zmocněnce pro zastupování  esk  republiky před Evropsk m soudem pro lidsk  práva a po  d n o sd len  poznatků, jež získal při vy izo n  podnětů týkající se vypo d n  majetkových pod l v oprávněných osob v zemědělských družstvech.

Ve zprávě och rance popsal dosavadní p ipady, s nimiž se od roku 2001 setkal (dodnes p ibli n  250 podnětů), shrnul navrhovan  legislativn  opat ren , stejn  jako pr vn  argumentaci, kter  v v t si  časti p isv d je n mit k m st zovatel . Za z asadn  přitom och rance i nadále považuje faktickou nevymahatelnost pohledávky za zemědělskými dru stv  (pr vn  úprava totiž umožnila  celov  vyu d n  majetku družstev na t ret  osoby).

Ochr ance ve zprávě t z nastolil ot azku **odp v dnost státu za průtahy s p jet m takov  pr vn  úprava, kter  by vyu d n  majetku zabránila**. Základním smyslem transformačního zákona přitom bylo stanovit a vypo d at majetkov  nároky oprávněných osob věci družstvům nebo jejich právním nástupcům. Přestože stát opr vn n m osobám zákonem přiznal právo na vypo d n  za majetek, kter  v minulosti pozbyl,   dn m zp sobem již legislativn  nezajistil, aby toto právo mohlo být fakticky realizováno a existovala možnost domoci se u iv n  majetku.

OD SKODN N  ZA MAJETEK ZANECHAN  NA PODKARPATSKÉ RUSI

Ochr ance se opakovan  setkává s podněty, v nichž jsou kritizovány podm ny, za kterých přiznává od skodn n  zákon, kter m se zm rn j  majetkov  k rvdy ob can m  esk  republiky za nemovit  majetek, kter  zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik (zákon  . 212/2009 Sb., dále také „zákon o od skodn n “). Konkr tn  je napadáno ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o od skodn n , dle n ho z musel být majetek na území Podkarpatské Rusi zanechan v době od 5. listopadu 1938 do 18. b rezna 1939. Ochr ance je v podnětech seznamován s tím, že Ministerstvo vnitra r adu   adost  o od skodn n  zamítá pouze z d vodu, že p ekov  st zovatel  opustili území Podkarpatské Rusi později, než je stanoveno v z kon , tj. do 18. b rezna 1939, a to někdy i o pouhých několik dn  či t ydn . Přitom v původním návrhu zákona (dokud nebyl zm n  komplexním pozm novac m návrhem  stavn  právního výboru Poslaneck  sněmovny) byl v ustanovení § 3 odst. 1 okruh oprávněných osob vymezen podstatn    reji, a to tak, že „*opr vn ou osobou podle tohoto zákona je fyzick  osoba, kter  měla  eskoslovensk  státní ob canstv  ke dni 29.  ervna 1945 nebo je nejpozději ke dni 1. b rezna 1946 získala na z klad  opce a zanechala na území Zakarpatsk  Ukrajiny majetek*“.

Právě ve dnech 14. až 18. března 1939 na Podkarpatské Rusi organizovaně bojovali Češi, Slováci a Rusíni proti útočícím maďarským vojskům. **Ne všichni českoslovenští občané se stihli do 18. března 1939 evakuovat nebo se v důsledku probíhajících bojů evakuovat nemohli, a učinili tak až v následujících dnech či týdnech.** Historické okolnosti společně s množstvím obdržených podnětů svědčí o tom, že stanovení časové hranice na 18. března 1939 jako nejzazšího termínu pro zanechání majetku neodpovídá realitě. Zákon o odškodnění tak zakládá nové křivdy pro nástupce osob, které byly nuceny zanechat majetek na Podkarpatské Rusi.

Ochránce proto na základě došlých podnětů navrhuje Poslanecké sněmovně **přijetí legislativní změny** (viz str. 181).

2/ 7 / STAVBY A ÚZEMNÍ ROZVOJ

Již od počátku působení veřejného ochránce práv tvoří stížnosti z oblasti územního rozhodování a stavebního řízení podstatnou část jeho agendy. Nejinak tomu bylo i v roce 2010. V obecné rovině se jako přetrvávající problém stále jeví neúměrná délka projednávání případů stavebními úřady, což je mnohdy způsobeno ne vždy dostatečně kvalitní rozhodovací činností prvoinstančních orgánů, jejichž rozhodnutí jsou pak následně odvolacími orgány rušena. Lze rovněž poukázat na nedostatečné vymáhání pravomocných rozhodnutí (odstranění stavby, náhradní výkon rozhodnutí), které vyvolává u veřejnosti nedůvěru ve fungování státních orgánů. Poslední okruh nejčastějších podnětů jsou podání poukazující na výkon činnosti tzv. autorizovaných inspektorů.

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ – NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICTVÍ

Za dobu svého působení obdržel ochránce řadu rozhořčených podání osob, jejichž pozemky byly v rámci územního plánu zahrnuty do plochy veřejná zeleň, sportoviště, lokálního biocentra apod. Nový stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) již počítá s **finančními náhradami za omezení vlastnického práva**, avšak účinnost příslušného ustanovení byla odložena až k 1. lednu 2012. Podle ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona tak v budoucnu bude náležet vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí, náhrada. Nutno dodat, že se předmětná právní úprava bude vztahovat pouze pro postupy provedené podle nového stavebního zákona (tj. od 1. ledna 2007).

Z výše uvedeného je zřejmé, že stávající právní předpisy na úseku výstavby sice počítají s finančními náhradami v souvislosti s negativními dopady územního plánování na vlastnická práva osob, ovšem pouze v přesně vymezených případech a navíc až od roku 2012. S ohledem na blížící se účinnost uvedeného ustanovení zaznamenal ochránce snahu o další prodloužení odkladu účinnosti předmětného ustanovení s cílem odvrátit povinnost obcí vyplácet finanční náhrady vlastníkům pozemků v souvislosti s územním plánováním. **Ochránce proto již v tuto chvíli apeluje na Ministerstvo pro místní rozvoj a Poslaneckou sněmovnu, aby snahy o prodloužení odkladu účinnosti předmětného ustanovení stavebního zákona odmítly, a umožnily tak poskytovat finanční náhrady za uvedené omezení vlastnických práv.**

AUTORIZOVANÝ INSPEKTOR

Ochránce se i v roce 2010 zabýval několika případy týkajícími se činnosti autorizovaných inspektorů. Případy potvrdily stávající obavy, že právní úprava činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení neposkytuje dostatečné právní záruky pro případ, kdy bude postup autorizovaného inspektora v rozporu se zákonem. Ochránce zároveň musel konstatovat, že vůči autorizovaným inspektorům nemůže uplatnit svá šetřící oprávnění. Autorizovaný inspektor je sice osobou, která na úseku výstavby vykonává činnost na základě jmenování ministrem pro místní rozvoj, není však správním úřadem.

Poté, co také některé stavební úřady ve svých vyjádřeních ochránci namítaly **nemožnost jakkoliv změnit certifikát vydaný autorizovaným inspektorem** či nemožnost postihnout jeho postup, který by byl v rozporu se zákonem, zahájil ochránce šetření, v jehož rámci oslovil ministra pro místní rozvoj a požádal ho o přijetí metodického pokynu, který by poskytl stavebním úřadům návod, jak postupovat za současné právní úpravy. Ministr uvedl, že i v případě stavby „*povolené*“ ve zkráceném stavebním řízení lze využít ustanovení § 171 stavebního zákona upravující dozor stavebních úřadů. Nejsou-li naplněny všechny podmínky stanovené pro zkrácené stavební řízení, není možné stavbu provést. Zjistí-li tuto skutečnost stavební úřad, má vyzvat stavebníka, aby stavbu nezahájil a současně ho upozornit na postih, který mu hrozí, neuposlechne-li výzvu. Stavebník je pak povinen zabezpeèit si nový certifikát. Dále ministr uvedl, že stavební úřad musí oznámit Ministerstvu pro místní rozvoj každé závažné porušení veøejného zájmu autorizovaným inspektorem nebo jednání autorizovaného inspektora, aby ministerstvo mohlo zvážit a případně využít svých dozorových oprávnění. K vydání metodického pokynu či stanoviska však Ministerstvo pro místní rozvoj dosud nepřikroèilo, což ochránce ministerstvu vytýká. Proto alespoñ v každém jednotlivém případě seznámí stavební úřad s názorem ministerstva a bude požadovat, aby se jím stavební úřad následně řídil.

Při své činnosti ochránce narází především na dvě situace, jejichž neøešení vede k protiprávnímu stavu. V prvé řadě jde o případy, kdy **autorizovaný inspektor vydá certifikát v rozporu se stavebním zákonem** (např. v rozporu s územním rozhodnutím) nebo **neosloví osoby, které by jinak byly úèastníky stavebního řízení** nebo se nepøipustným zpùsobem podílí na předchozí přípravě stavby. Druhou skupinu tvoøí případy, kdy autorizovaný inspektor vydá certifikát v souladu s územním rozhodnutím a dodrží podmínky stavebního zákona, ale územní rozhodnutí je poté zrušeno pro vady. Taková situace, tj. pokud by na územní rozhodnutí navazovalo stavební povolení, by v rámci „*klasického*“ stavebního řízení zakládala dûvod pro obnovu řízení. O certifikátu se však žádné řízení nevede.

Certifikátem autorizovaného inspektora se zabývaly i správní soudy. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. srpna 2010, sp. zn. 9 As 63/2010 nakonec dospěl k závìru, že certifikát je nutno považovat za správní rozhodnutí, které je přezkoumatelné soudem.

Při komunikaci s Ministerstvem pro místní rozvoj také ochránce požadoval (v souladu se Souhrnnou zprávou o činnosti za rok 2009, str. 157) **pøedložení novely stavebního zákona**, která by připouštela podat proti certifikátu autorizovaného inspektora opravný prostøedek, čímž by byla zajiøtena právní ochrana osob, které mají vlastnická či jiná práva k sousedícím nemovitostem (viz str. 178). Ministr ochránci potvrdil, že požadovanou zmìnu právní úpravy přípravuje.

ÚÈASTENSTVÍ VE STAVEBNÍM řÍZENÍ

V roce 2010 se ochránce opøt setkal s případy paušálního vylouèování obèanských sdružení z úèasti ve stavebních řízeních. Stavební úřady se v tøechto případech odvolávají na skuteènost, že stavební zákon v ustanovení o úèastnících stavebního řízení (§ 109) neobsahuje výslovnou úpravu, že úèastníky stavebního řízení jsou rovnø osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Z toho pak dovozují, že na rozdíl od řízení územního, kde je taková formulace výslovně obsažena (§ 85 odst. 2), v řízení stavebním není založeno právo na úèastenství jiných osob, byø to o nich zvláštní zákon stanoví.

Ochránce soustavnù poukazuje na nepøipustnost legislativních pokusù o vylouèení úèasti veøejnosti zastoupené obèanskými sdruženími ze správních řízení (viz Souhrnná zpráva o činnosti veøejného ochránce práv za rok 2008). Dùvodem je požadavek transparentnosti a zapojení veøejnosti do rozhodování správních úřadù, jakož i požadavek vyplývající z mezinárodních závazkù České republiky (tzv. Aarhurská úmluva).

Uvedený výklad vztahu pøíslušných ustanovení stavebního zákona a zákona o ochranì přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znìní pozdøejších předpisù) provádøený stavebními úřady považuje ochránce za nesprávný. **Zákon o ochranì přírody a krajiny totiž jednoznaènì stanoví, že obèanské sdružení, jehož**

hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, pokud oznámí ve stanovené lhůtě svou účast v takovém řízení. Zákon o ochraně přírody a krajiny tak představuje zvláštní úpravu (*lex specialis*), která zakládá účast občanských sdružení ve všech správních řízeních, ve kterých může (nikoliv nutně musí) dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, tak jak jsou tyto zájmy vymezeny v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Tento výklad potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. května 2010, sp. zn.: 5 As 41/2009.

PODNEK SP.ZN.: 4798/2009/VOP/DK

Účast občanských sdružení splňujících podmínky zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení je založena aplikací právního principu *lex specialis*, dle kterého má zvláštní ustanovení právního předpisu přednost před ustanovením obecným. K paušálnímu vyloučení občanských sdružení ze stavebního řízení není důvod, neboť neplatí tvrzení, že ve stavebním řízení nemohou být nikdy dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení se stížností na postup autorizovaného inspektora v tzv. zkráceném stavebním řízení, který se sdružením nejednal jako s osobami, které by byly účastníky stavebního řízení. V rozporu se stavebním zákonem tak neobstaral vyjádření občanského sdružení k projektové dokumentaci předložené stavebníkem.

Autorizovaný inspektor mj. uvedl, že dle jeho názoru nelze rozšiřovat taxativně stanovený výčet účastníků řízení v § 109 stavebního zákona. Uvedl rovněž, že účast občanských sdružení ve stavebních řízeních není na rozdíl od řízení územního odůvodněná; občanská sdružení totiž ve stavebním řízení často uplatňují ty samé připomínky jako v řízení územním a využívají své účasti jen k zdržování stavby a vytváření problémů investorovi.

Ochránce se neztotožnil s výkladem poměru příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona. Důvodem byla základní výkladová pravidla právní teorie (*lex specialis derogat generalis*). Dále pak odmítl paušální tvrzení, že ve stavebním řízení nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. V rámci stavebních řízení mohou být často řešeny i otázky, které se ochrany přírody a krajiny dotýkají, ať již se jedná o způsob provádění stavebních prací, užívání stavby samé, poměry na staveniště, dodržování obecných požadavků na výstavbu atd. Ochránce se při svých šetřeních rovněž často setkává s tím, že ve stavebním řízení dochází ke změnám v technologických částech projektových dokumentací, které mají často klíčový dopad na životní prostředí.

Ochránce rovněž zdůraznil, že nepovažuje za rozumné, aby se úplným vyloučením občanských sdružení ze stavebního řízení řešily situace neúměrného prodlužování správních řízení, kdy ve stavebním řízení jsou např. jen opakovány námitky a připomínky, které již byly předmětem řízení územního. Připomněl, že správní řád a stavební zákon dávají k dispozici nástroje, kterými mohou být tyto nezádoucí jevy řešeny (např. princip koncentrace). Současně neplatí, že by občanská sdružení měla dle zákona o ochraně přírody a krajiny být účastníkem každého stavebního řízení. Stavební úřad může takové sdružení usnesením dle správního řádu z řízení vyloučit, odůvodní-li, že v daném konkrétním řízení skutečně nemohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Ochránce o pochybení autorizovaného inspektora vyrozuměl Ministerstvo pro místní rozvoj, které s inspektorem zahájilo disciplinární řízení. Otázku správního přezkumu rozhodnutí autorizovaného inspektora by mělo ministerstvo vyřešit novelou stavebního zákona.

NEÚMĚRNÁ DÉLKA PROJEDNÁVÁNÍ PŘÍPADU

Ochránce se opakovaně setkal s případy, kdy stavební úřady projednávají konkrétní kauzu řadu let, aniž by ji byly schopny pravomocně uzavřít. Jde o situace, kdy jsou cestou řádných opravných prostředků

správní rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu opakovaně nadřízeným správním úřadem rušena a věc je vracena stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí.

Na základě šetřených případů ochránce konstatoval, že je v rozporu s principy dobré správy (princip včasnosti a předvídatelnosti), pokud příslušné správní orgány v rozumném a přiměřeném čase pravomocně neukončí správní řízení, byť v průběhu řízení činí jednotlivé procesní úkony včas, tj. ve správních lhůtách. Ochránce zdůraznil, že vleklost opakovaného projednání věci se negativně promítá do právního postavení účastníků řízení. Ti potom jsou v dlouhodobé právní nejistotě a v zásadě je jim znemožněno využít dalších právních institutů k ochraně svých práv a právem chráněných zájmů, kupř. možnost podat správní žalobu. Taková situace může vyústit v oprávněný nárok účastníka řízení na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.

Z šetřených případů vyplynulo, že jednou z cest, jak lze předcházet opakovánímu projednávání téže věci, je nejen kvalitní rozhodovací činnost instančně nadřízeného správního orgánu, ale též jím poskytovaná **kvalifikovaná metodická pomoc** adresovaná prvostupňovému správnímu orgánu.

PODΝĚT SP. ZN.: 3140/2010/VOP/JSV

Stavební úřad nepostupuje v souladu s principy dobré správy, pokud není schopen v přiměřeném čase pravomocně ukončit jím vedené správní řízení.

K podnětu manž. P. vedl ochránce šetření ve věci nepovolených změn stavby rodinného domu v obci Jistebník. Stěžovatelé vytiskli Stavebnímu úradu v Bílovci a Stavebnímu úradu Krajského úřadu Moravskoslezského kraje neúmernou délku projednávání nepovolených změn stavby rodinného domu, jež trvá více jak 4 roky, aniž by bylo ve věci jmenovanými správními orgány pravomocně rozhodnuto.

Ochránce shledal námitku stěžovatelů důvodnou. Uvedeným správním orgánům, které ve věci vydaly celkem 8 meritorních rozhodnutí z toho 4 prvoinstanční a 4 v odvolacím řízení, vytíkl, že postupují v rozporu s principy včasnosti a předvídatelnosti.

Řízení o odstranění nepovolených změn stavby rodinného domu v obci Jistebník není dosud pravomocně ukončeno.

NÁHRADNÍ VÝKON ROZHODNUTÍ

Ochránci se již od počátku svého působení setkávají s **nečinností při výkonu rozhodnutí stavebních úřadů formou náhradního výkonu**. Například v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004 podrobil kritice stav, kdy nejsou vymáhána rozhodnutí stavebních úřadů nařizující odstranění stavby, provedení udržovacích prací a nezbytných úprav. Stavební úřady přitom opakovaně upozorňují **na nedostatek finančních prostředků** a neochotu orgánů samosprávy poskytnout potřebné finanční zajištění realizace výkonu rozhodnutí.

Uvedená kritika se opakuje ve všech následujících souhrnných zprávách. Ani v roce 2010 ochránce významný posun v řešení této závažné problematiky neshledal, nicméně zaznamenal případ dokumentující, že náhradní výkon rozhodnutí lze úspěšně realizovat.

Ochránci proto opakovaně apelují na to, aby příslušné úřady věnovaly pozornost požadavkům územně samosprávných celků na finanční prostředky určené ke krytí nákladů spojených s náhradním výkonem rozhodnutí stavebních úřadů.

PODÑET SP. ZN.: 1508/2008/VOP/JK

Orgán územního samosprávného celku, je-li exekučním správním orgánem, nemůže rezignovat na výkon jím vydaného správního rozhodnutí z dûvodu, že konkrétní exekuční řízení je pro územní samosprávný celek ekonomicky zatěžující.

Na ochránce se obr  il pan V. H. se stížností na Stavební úřad Moravský Krumlov, který dle jeho názoru nedostatečn   řeší špatn   stavebn   technický stav stavby jeho souseda, zejména nevyhovující způsob likvidace odpadních vod. Ze stávající j  mk   souseda M. K. prosakují fekálie a znečišťují vodu ve studni st  zovatele. Stavební úřad proto vydal dne 23. září 2008 rozhodnutí, kter  m uložil povinnému M. K. provedení stavby jímky na vyu  zení, kanalizační připojky a připojky dešťov   kanalizace ve lhůtě do 30. listopadu 2008. Tato povinnost v  sk nebyla splněna.

St  zovatel se proto znova obr  il na ochránce z dûvodu nečinnosti stavebního úřadu jako exekučního správního orgánu. Stavební úřad za nesplnění povinnosti uložil v m  sici únoru 2009 povinnému pokutu ve v  si 5 000 Kč a rovná se opakovan   neúsp  n   pokusil o provedení náhradního výkonu rozhodnutí. Současn   v  sk poukázal na skutečnost, že na vešker   nemovit   majetek povinného je vystaven exekuční příkaz p  islu  ného exekučního úřadu a vym  h  ání dalších hypoteticky ukládaných pokut je pro rozpočet města zatěžující a bez jakéhokoli efektu.

Přes výše uveden   je ochránce názoru, že pravomocné a vykonateln   správní rozhodnutí je třeba vykonat. Otálení s výkonem jakéhokoli správního rozhodnutí vyvolává ve veřejnosti nedůvěru ve fungování správních org  n  . Proto ochránce doporučil stavebnímu úřadu, aby nadále usiloval o vykonání svého rozhodnutí z roku 2008 a případn   po  d  l o provedení exekuce soudního exekutora nebo soud. Pokud by toti  z rozhodnutí nemělo b  yt vykonáno, bylo by možné za zbytečné považovat také náklady na správn   řízení, kter  e předcházelo jeho vydání, což je nepřijateln  .

Vzhledem k tomu, že ke dni zpracování této zprávy nedošlo k vydání exekučního příkazu, zvažuje ochránce přistoupit k vyrozumění nad  zinen  ho úřadu a medializaci případu.

PODÑET SP. ZN.: 4205/2009/VOP/TM

Za neúčelnost nebo nemožnost provést náhradní výkon nebo přím   vynucen   povinnosti nelze považovat obt  ze spojen   s doru  cován  m povinnému či deklarovan   nedostatek finančních prostředků úřadu.

Stavební úřad Městské části Praha 4 rozhodnutím ze dne 30. dubna 2009 vlastníkovi stavby nařídil odstranění závad na elektroinstalaci stavby bytového domu a stanovil zároveň termín i rozsah prací podle projektov   dokumentace, pořízené předtím stavebním úřadem.

I přes uveden   nařízení nebylo dosud vlastníkem přijato žádn   opatření k odstranění závad na stavbě. Jelikož stavební úřad po nařízení odstranění závad již nepřikročil k dalším krokům vedoucím k vymo  zení j  m uložen   povinnosti, bylo stavebnímu úřadu ze strany nad  zinen  ho úřadu uloženo odstranit nečinnost. Stavební úřad v  sk z  stal i nadále nečinn  .

Ochr  ance nečinnému stavebnímu úřadu podrobn   popsal možnosti vynucení správních rozhodnutí podle stavebního zákona, především správní exekuci provedením náhradního výkonu rozhodnutí a exekuci ukládáním donucovacích pokut. Ochr  ance konstatoval, že nelze-li nebo není-li účeln   provádět exekuci náhradním výkonem nebo přím  m vynucen  m, vym  h  á se splnění povinnosti postupn  m ukládáním donucovacích pokut do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000 Kč. Zároveň zd  raznil, že neúčelnost nebo nemožnost provést náhradní výkon nebo přím   vynucen   povinnosti musí být objektivní (např. pokud nemůže rozhodnutí vyko-

nat nikdo jiný než povinný). Rozhodně nelze za neúčelnost nebo nemožnost pokládat obtíže spojené např. s doručováním povinnému či deklarovaný nedostatek finančních prostředků úřadu.

K provedení náhradního výkonu ani k uložení donucovacích pokut úřad dosud nepřistoupil. Ochránce proto jako sankci celý případ zveřejnil a současně informoval Poslaneckou sněmovnu prostřednictvím své zprávy za 4. čtvrtletí roku 2010, že nápravy se nepodařilo dosáhnout.

ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVEB

Ochránce se na úseku řízení o stavbách setkává s praxí, kdy **stavební úřady opakovaně a bez náležitého zdůvodnění prodlužují stavebníkům nepovolených (černých) staveb lhůtu k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby**. Již samotná skutečnost, že stavební úřad musí vést dvojí správní řízení (řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby), proces projednání nepovolené stavby prodlužuje. Přidá-li se k tomu ještě liknavost stavebního úřadu a nedůslednost stavebníka, významně se tím prodlužuje doba projednání nepovolené stavby.

PODÑET SP. ZN.: 6604/2009/VOP/MH

Opakované prodlužování lhůty pro doložení podkladů žádosti o dodatečné povolení stavby, navíc v případě, kdy dodatečnému povolení brání územní plán, je nesprávným úředním postupem.

Ochránce vedl z vlastní iniciativy šetření ve věci nepovolených staveb a terénních úprav v obci Řehlovice, v k. ú. Moravany u Dubic, v Chráněné krajinné oblasti České středohoří. K zahájení šetření ochránce přistoupil na základě zpráv z veřejných sdělovacích prostředků, podle nichž měl stavebník P. O. realizovat stavby a rozsáhlé terénní úpravy bez potřebného stavebního povolení, souhlasu Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří a v rozporu s územním plánem obce Řehlovice. Ze shromážděných tiskových zpráv vyplývalo, že o věci měl původně rozhodnout Městský úřad v Trmicích. Trnický stavební úřad stačil pouze zahájit řízení o odstranění staveb, avšak ještě předtím, než ve věci rozhodl, převzal věc Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „*krajský úřad*“). Na základě usnesení krajského úřadu byl případ předán k vyřízení Magistrátu města Ústí nad Labem (dále jen „*magistrát*“).

Svá zjištění ve věci ochránce shrnul ve zprávě o šetření, kde se kriticky pozastavil nad tím, že se stavebník dopustil hrubé stavební nekázně, když bez povolení stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy, včetně Správy CHKO České středohoří, přistoupil k realizaci velkého souboru staveb a terénních úprav. Ochránce zdůraznil, že stavební zákon neponechává na vůli stavebního úřadu, zda řízení o odstranění stavby či terénních úprav zahájí či nikoliv. Je tedy povinností stavebního úřadu jednat bez zbytečných prodlev a takové řízení, má-li k dispozici podklady, které tento postup odůvodňují, musí z moci úřední zahájit. Pokud jde o převzetí věci krajským úřadem, shrnul ochránce svá zjištění tak, že dle jeho názoru šlo o úkon nestandardní a vybočující z obecné praxe správních orgánů na úseku stavebního rádu. Jako takový jej proto hodnotil jako úkon v rozporu se správním rádem, i s principy dobré správy a principem právní jistoty všech účastníků řízení.

Ve věci územního plánu má ochránce za prokázané, že se zastupitelstvo obce Řehlovice žádostí stavebníka o zařazení jeho pozemků do zastavitelného území opakovaně zabývalo a odmítlo jeho žádost vyhovět. Ochránce proto uvedl, že považuje za zcela zřejmé, že stavebník zařazení svých pozemků do změny územního plánu obce tak, aby šlo o pozemky zastavitelné, nedosáhl. Z toho by měl tedy nyní příslušný ústecký stavební úřad vycházet a rozhodnutí řehlovického zastupitelstva respektovat.

Závěrem ochránce uvedl, že prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s odvoláním na to, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě mohla umožnit, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „*černých staveb*“, neboť není v moci stavebního úřadu rozhodnutí o podobě územního plánu

ovlivnit. Stavebník měl již více než dva roky na to, aby své nezákonné jednání napravil, shromáždil potřebné podklady pro účely řízení o dodatečném povolení stavby a stavebnímu úřadu předložil kvalifikovanou žádost o dodatečné povolení všech nepovolených staveb. S ohledem na výše zmíněné skutečnosti bylo další prodloužení lhůty podle ochránce zcela nadbytečné a nedůvodné. V tomto směru proto ochránce označil postup stavebního úřadu za chybný a v rozporu se správním řádem i principy dobré správy.

Ke dni zpracování této zprávy nedošlo ze strany úřadu ke zjednání nápravy.

NAHLÍŽENÍ DO SPISU U STAVEBNÍHO ÚŘADU

Neuspokojivou i nadále shledává ochránce právní úpravu poskytování informací ze spisů stavebních úřadů. V prvé řadě nezbývá než zopakovat, že stávající právní úpravu, konkrétně **omezení poskytování kopí dokumentace staveb, považuje ochránce za nevhodující**. I nadále navrhuje zrušit omezení vyplývající z ustanovení § 168 odst. 2 (věta druhá) stavebního zákona, neboť má důvodnou pochybnost o souladu citovaného ustanovení s ústavně zaručeným právem na informace, které jsou v držení veřejné správy (viz též str. 121).

PODJATOST VE STAVEBNÍM ŘÍZENÍ

V roce 2010 se ochránce zabýval rovněž několika případy podjatosti ve správném řízení. Krom jiného se setkal se situací, kdy námitka podjatosti byla vznesena proti **vedoucímu stavebního úřadu**, ale současně i proti tajemníkovi úřadu a starostovi obce. Bylo otázkou, zda je v takové situaci správný postup nadřízeného krajského úřadu, který se zabýval v prvé řadě otázkou podjatosti starostky, a jelikož shledal starostu coby osobu stojící v čele správního úřadu podjatou, rozhodl následně o delegaci správního řízení na úřad, jehož správní obvod sousedil se správním obvodem „podjatého“ úřadu. Ochránce dospěl k následujícímu zobecňujícímu závěru.

Je-li uplatněna námitka podjatosti kromě oprávněné úřední osoby rovněž proti osobám jí nadřízeným včetně osoby stojící v čele správního úřadu (dle zákona o obcích je jí starosta obce), je v **prvé řadě třeba rozhodnout o osobě stojící v čele správního úřadu**, ačkoliv ona sama v daném stavebním řízení nerozhoduje. Její poměr k danému řízení je totiž založen právě možností rozhodovat o podjatosti/nepodjatosti jí podřízených úředních osob.

VÝSTAVBA ENERGETICKÝCH SÍTÍ A PRÁVA K POZEMKU

Ochránce šetřil několik případů, které se týkaly režimu povolování výstavby energetických sítí a s tím souvisejících otázek dotčení vlastnických práv k nemovitostem a vzniku věcných břemen. Opětovně se přitom setkal s problematickou praxí stavebních úřadů při řešení tzv. **rekonstrukcí staveb energetických sítí**. Pojem „rekonstrukce“ není pojmem zakotveným stavebním zákonem, neboť ten rozlišuje toliko mezi stavbou novou a stavební úpravou, již podřazuje pod obecnější termín „změna dokončené stavby“ a definuje ji jako takovou změnu dokončené stavby, při níž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohrazení stavby. Pro fázi stavebního řízení je pak zásadní, že stavební povolení ani ohlášení nevyžadují mj. stavební úpravy energetických vedení, nemění-li se jejich trasa. Stavebním úřadem jsou ze strany vlastníků či provozovatelů energetických sítí často předkládány žádosti o rekonstrukce stávajících vedení s výslovným prohlášením, že dosavadní trasa vedení bude zachována, přičemž stavební úřady pak tyto žádosti bez dalšího podrobnějšího zkoumání vyhodnocují jako žádosti o souhlas s provedením stavebních úprav, pro které není třeba ani ohlášení stavebnímu úřadu. Jak ochránce, tak judikatura správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2008, sp. zn.: 8 As 20/2006) poukazují na to, že samotná skutečnost, že „rekonstrukce“ energetického vedení bude provedena ve stejně trase, neznamená, že se jedná pouze o stavební úpravu.

PODNĚT SP. ZN.: 7076/2009/VOP/DK

Stavební úřady jsou povinny se vypořádat s tím, zda se v případech jím předložených rekonstrukcí elektrických vedení ještě jedná o pouhou stavební úpravu, anebo se vzhledem k rozsahu takové rekonstrukce již jedná o stavbu zcela novou. Za takovou lze v zásadě považovat všechny rekonstrukce, při kterých dochází, byť ve stejné trase, k úplnému odstranění původních stožárů, a k jejich nahrazení stožáry novými, s jinou konstrukcí (jiné výšky, šířky) i jiným zemním ukotvením.

Na ochránce se obrátil stěžovatel, který coby vlastník dotčeného pozemku nedal souhlas s provedením částečně nové stavby a částečně „rekonstrukce“ vedení elektrického napětí. Stavba měla být realizována za účelem pokrytí příkonu elektrické energie pro nově budovanou průmyslovou zónu. Stavebník žádal o stavební povolení na tu část vedení, které mělo být vystavěno zcela nově, a současně žádal o povolení rekonstrukce dle § 56 starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) tj. o stavební úpravy elektrického vedení bez změny trasy (pro takové stavební úpravy nebylo třeba povolení ani ohlášení).

Stavební úřad nejprve vydal stavební povolení pro obě části, k odvolání stěžovatele i stavebníka však své rozhodnutí změnil tak, že stavební povolení zůstalo na část bez rekonstrukce. Jinými slovy vyhověl stavebníkovi v tom, že pro daný úsek plánované stavební činnosti není třeba ani stavební povolení ani ohlášení, a jedná se tedy o stavební úpravy ve smyslu stavebního zákona. Stavebník následně v úseku, ve kterém mělo dojít pouze k rekonstrukci, v celé délce odstranil stávající elektrické vedení umístěné na betonových sloupech a nahradil jej čtyřnásobným vedením umístěným na železných příhradových stožárech, nově ukotvených do betonového základu v zemi s rozlohou cca 2x2 metry a 2 metry do hloubky.

Ochránce dospěl k závěru, že i v daném úseku měl stavební úřad vyhodnotit stavebníkem předloženou žádost nikoliv jako žádost o provedení stavebních úprav, ale stavby nové. Ochránce se přitom opíral o judikaturu správních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2006, sp. zn.: 7 Ca 1/2005 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2008, sp. zn.: 8 As 20/2006), podle kterého dojde-li k úplné výměně stožárů elektrického vedení, včetně nového zemního osazení takových stožárů, nejedná se v žádném případě o pouhou stavební úpravu, ale o stavbu novou, bez ohledu na to, že byla zachována stávající trasa, příp. i stávající šíře ochranného pásmá této energetické stavby.

Stavební úřad se s názorem ochránce neztotožnil. Vzhledem k tomu, že v dané věci již nebylo možné využít řádné ani mimořádné opravné prostředky, musel ochránce své šetření ukončit bez toho, že by navrhl opatření k nápravě. V obecné rovině se však ochránce obrátil na Ministerstvo pro místní rozvoj, aby k otázce rekonstrukce liniových staveb zaujalo sjednocující metodické stanovisko.

ODKAZ NA TECHNICKÉ NORMY V PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

Ochránce zakončil závěrečným stanoviskem své šetření, které se týkalo odkazování na technické normy v právních předpisech. V tomto stanovisku doporučil dvě úpravy legislativních pravidel vlády.

První z nich by měla zajistit, že předkladatelé právních předpisů budou napříště upřednostňovat v zákonech, nařízeních a vyhláškách **indikativní odkazy na technické normy před výlučnými**. Indikativní odkaz je takový, který nestanovuje postup podle technické normy jako závazný a jediný možný, ale pouze takový postup zvýhodňuje. Předpokládá, že výsledek postupu podle technické normy naplní základní technické požadavky vymezené v právním předpise. Umožňuje však zároveň, aby adresát právního předpisu použil jiný postup, než jaký stanovuje příslušná technická norma, musí však prokázat, že i tímto postupem budou základní technické požadavky naplněny. Některá ministerstva se ovšem tomuto modelu brání, neboť to na tvůrce právního předpisu klade vysoké nároky. Musí totiž stručně a srozumitelně, ale zároveň přesně a s náležitou odborností vymezit v právním předpise základní technické požadavky (např. požadavky na jednotlivé druhy staveb).

Druhé doporučení spočívá v tom, že technické normy, na které právní předpis odkazuje, by mely být v tomto předpise jednoznačně identifikovány. Nestačí tedy obecný odkaz např. na „normové hodnoty“, ale konkrétní technická norma by měla být uvedena buď přímo v textu zákona nebo by měl právní předpis zmocnit některý správní orgán (např. Úřad pro normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví), aby příslušnou normu určil a vyhlásil v obecně dostupném dokumentu.

PAMÁTKOVÁ PÉČE

Za alarmující považuje ochránce nečinnost orgánů státní památkové péče, která **nesleduje stav plnění povinností vlastníka chráněného objektu a následně důsledně a včasné nevymáhá vlastníkům pravomocně uložené povinnosti** (zejména povinnost pečovat o zachování kulturní památky a udržovat ji v dobrém stavu). Důvodem k neukládání příslušných opatření k napravě ze strany orgánů státní památkové péče jsou zejména obavy z jejich finanční náročnosti a obtížná vymahatelnost od vlastníků památek. Výsledkem je však administrativní sledování postupu chátrání památek do stavu, když záchrana není technicky možná.

ŠETŘENÍ Z VLASTNÍ INICIATIVY SP. ZN.: 517/2009/VOP/MH

Selhání orgánů státní památkové péče při ochraně památkově chráněných budov je nutno posoudit jako jednání odpovídající zákonu o státní památkové péči a současně jde o jednání, které je v rozporu s principy dobré správy a demokratického právního státu.

Ochránce se i v roce 2010 zabýval případem lázní v Kyselce. V rámci šetření poukázal na to, že v případě havarijního stavu kulturní památky nelze považovat za účinná záchranná opatření práce na studiích řešících budoucí využití uvedených objektů, ani přípravné práce na shromáždění podkladů pro případné územní řízení, jež má předcházet stavební obnově uvedených objektů.

V Souhrnné zprávě za rok 2009 ochránce konstatoval, že má-li stát zájem na památkové ochraně, je jeho povinností v případě nečinnosti vlastníka stavby učinit za něj nezbytné kroky k záchrane památkově chráněného objektu a vynaložené náklady pak po vlastníkovi vymáhat. Stav památkově chráněných objektů v Kyselce je dokladem toho, jak mohou dopadnout památkově chráněné stavby, přidá-li se k nečinnosti vlastníka ještě nečinnost státu a jeho orgánů, včetně nefungujícího institutu náhradního výkonu rozhodnutí.

V roce 2010 dospěl případ do takového stavu, kdy na základě posudku, který zpracoval Národní památkový ústav, lze konstatovat, že stavebně technický stav areálu lázní spolu s Mattoniho vilou dospěl do stadia naprosté havárie. Dle názoru Národního památkového ústavu de facto nic nebrání tomu, aby stavební úřad nařídil odstranění stavby, které přímo ohrožují bezpečnost veřejnosti a dopravy. Budovy dle vyjádření ministerstva kultury dospely do takového stupně rozpadu, že již nelze zajistit uchování umělecko-historických hodnot interiérů. Ministerstvo kultury proto již zahájilo proces směřující ke zrušení prohlášení areálu bývalých lázní Kyselka, případně jeho části za kulturní památku. Pokud jde o areál Mattoniho továrny, zde je stav objektů hodnocen jako stabilizovaný a po provedení zabezpečovacích prací funkční. V tomto případě ministerstvo kultury o zrušení prohlášení za kulturní památku neuvažuje.

S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že i přes snahu ochránce nedokázaly státní orgány na úseku památkové péče rádně naplnit své zákonem stanovené povinnosti a svou nečinností zapříčinily stav, kdy již není možné památkově chráněné objekty bývalých lázní v obci Kyselka zachránit. Nelze než uvést, že v případě lázní v Kyselce památková péče zcela selhala.

Za další z přetravávajících problémů na úseku památkové péče pokládá ochránce otázku zajištění finančních kompenzací vlastníkům nemovitostí v památkových zónách a rezervacích. Tito vlastníci se ocitají v nerovné pozici vůči vlastníkům nemovitostí prohlášených za kulturní památky, kteří mají nárok na

finanční příspěvek od státu za omezení vlastnického práva. Již třikrát upozornil ochránce Poslaneckou sněmovnu, jakož i další odpovědné úřady a instituce, včetně Ministerstva kultury, na to, že **vlastníci historických objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturní památkou, nemají ze zákona právo na poskytnutí příspěvku na obnovu kulturně historických hodnot těchto staveb** (jednalo se o Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007, 2008, 2009).

V některých krajích a městech sice vznikly dotační programy, které podporují i tyto vlastníky, záleží však na rozpočtových možnostech a prioritách územně samosprávných celků, zda vyjdou vlastníkům tohoto historického majetku vstří. Systémové řešení popsaného problému odpovědné instituce na úseku památkové péče, tj. především Ministerstvo kultury, však dosud nepřijaly.

Ochránce v roce 2009 opětovně vyzval Poslaneckou sněmovnu, aby požádala vládu o předložení nového zákona o památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami. Ochránce přitom argumentuje tím, že omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích, kteří na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku, není v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zákonem kompenzováno (viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009, str. 157).

Z uvedených důvodů stejně legislativní doporučení proto ochránce adresuje Poslanecké sněmovně i letos (viz str. 179).

PODNĚT SP. ZN.: 2997/2010/VOP/MH

Je povinností orgánu státní památkové péče regulovat stavební záměry vlastníků staveb v památkových zónách a rezervacích tak, aby byly respektovány principy památkové ochrany a hodnoty, pro které byla památková zóna či rezervace vyhlášena. Tato regulace by však měla být ze strany státu doprovázena finanční kompenzací vlastníkům staveb, kteří z důvodu památkové ochrany musí volit jiné postupy a řešení stavebních úprav svých nemovitostí, oproti těm vlastníkům, jejichž objekty památkové ochraně nepodléhají.

Ochránce vedl šetření ve věci podnětu pana J. P., bytem Králiky, který požádal o prošetření postupu Městského úřadu, jakožto příslušného orgánu státní památkové péče v záležitosti týkající se vydání závazného stanoviska k výměně oken v uličním průčelí jeho domu v Městské památkové zóně Králiky.

V listopadu 2010 vydal ochránce zprávu o šetření, ve které uvedl, že veřejný ochránce práv není a nemůže být institucí, která by nahrazovala ryze odbornou činnost orgánů památkové péče při posouzení určitého stavebního záměru z pohledu kritérií zákona o státní památkové péči a hledisek založených na ryze odborné úvaze k tomu určených orgánů. Své hodnocení postupu orgánu státní památkové péče proto ochránce může formulovat výlučně z pohledu právních předpisů a principů dobré správy a demokratického právního státu. V tomto směru ochránce konstatoval, že správní úřad na úseku státní památkové péče svým postupem principy dobré správy a základní zásady správního řízení nenaplnil.

Kritice podrobil počínání úřadů z toho pohledu, že za dobu tří let nebyly schopny ve vzájemné součinnosti žádost stěžovatele pravomocně výřídit. V rámci projednávání žádostí stěžovatele o vydání závazného stanoviska k výměně oken došlo opakovaně k procesním pochybením, v jejichž důsledku musela být již dvě prvotupňová rozhodnutí orgánu státní památkové péče zrušena. Zjištěná procesní pochybení byla městskému úřadu jako orgánu státní památkové péče vytknuta, neboť v konečném důsledku tato pochybení zapříčinila stav, kdy stěžovatel nemohl podat proti pravomocnému rozhodnutí správní žalobu, a tím také nemohl využít svého práva obrátit se v dané věci na krajský soud, jenž by jako nezávislý soudní orgán postup správních úřadů v dané věci přezkoumal.

2 / 8 / OCHRANA PŘED HLUKEM

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Ochránce v roce 2010 vydal sborník stanovisek „Hluková zátěž“ zahrnující vybrané problémy ochrany před hlukem a hlukovou zátěží (sborník je dostupný z: <http://www.ochrance.cz/publikace/sborniky-stanoviska/>). Jakkoli byl sborník sestaven a publikován poměrně nedávno, i přesto se od jeho publikace vyskytly některé nové typy případů, které vedly k doplnění sborníku o další stanoviska.

Hluk z restaurací a veřejných hudebních produkcí

Ochránce opět zaznamenal řadu podnétů, v nichž si občané stěžovali na hluk z veřejných hudebních produkcí nebo na hluk v restauračních zařízeních. V této souvislosti se jeví jako nejdůležitější skutečnost, že **Ústavní soud** v nálezu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 dovodil, že **obce mohou** na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **stanovit provozní dobu hostinských zařízení ve vybraných částech obce** (blíže viz str. 26).

PODÑET SP.ZN.: 534/2010/VOP/TM

Jsou-li možnosti dozorové a sankční pravomoci orgánu ochrany veřejného zdraví při pořádání městských slavností vyčerpány, je na rozhodnutí samosprávy a jejích orgánů, zda bude preferován kulturní život obce (města) na úkor snížené pohody bydlení dotčených obyvatel tím, že bude i přes zjištění orgánů ochrany veřejného zdraví nadále propůjčovat veřejný prostor k pořádání hudebních produkcí.

Pan J. N. jako vlastník domu na centrálním náměstí v Brně namítl celkově dlouhodobou hlukovou zátěž z hudebních produkcí pořádaných v rámci předvolebních kampaní, trhů, kulturních, sportovních a dalších akcí zde pořádaných. S touto věcí se obrátil na Krajskou hygienickou stanici Jihomoravského kraje se sídlem v Brně, Úřad městské části Brno-střed a na Magistrát města Brna, ale ani po několika letech stížnosti nedošlo ke zlepšení situace, i když mu ze strany samosprávy v mezidobí bylo přislíbeno, že dojde ke snížení hluku na náměstí.

Šetřením bylo zjištěno, že krajská hygienická stanice vždy za prokázané překročení hlukových limitů uložila pořadateli pokutu, protože se však pořadatelé často střídali a nebylo tak možno uložit řádově vyšší pokutu za opakované porušení zákona stejným provozovatelem, nešlo o sankci, jež by pořadatele skutečně (negativně) motivovala k omezení hlučnosti. Studie hodnocení zdravotních rizik navíc potvrdila, že i bez hudebních produkcí je hluková zátěž v prostoru náměstí (hlukové pozadí) na hraně hlukového limitu a je prakticky těžko realizovatelné, aby zde hudební produkce či obdobné akce vyhovely požadavkům zákona o ochraně veřejného zdraví. Sama hygienická stanice prostor náměstí považuje pro pořádání hudebních produkcí přinejmenším za problematický.

Ochránce proto konstatoval, že krajská hygienická stanice nepochybila, zprávu o šetření však současně zaslal k vyjádření i primátorovi města Brna. Ve své odpovědi primátor sdělil, že náměstí je přirozeným komunikačním prostorem, přičemž však za účelem regulace pořádání hudebních produkcí byla mimo jiné přijata obecně závazná vyhláška města o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, k zajištění veřejného pořádku. Opakované stížnosti na hluk vedly krajskou hygienickou stanici k uspořádání dvou odborných seminářů za účasti dotčených orgánů státní správy a samosprávy, jejichž výsledkem byla doporučení jak pro pořadatele, tak pro orgány státní správy.

Časově omezené povolení pro veřejnou produkci hudby a provozovny služeb

Časově omezené povolení k provozování zdroje hluku překračujícího hygienické limity lze podle názoru ochránce vydat při dodržení požadavků zákona i pro provozovnu služeb nebo pro veřejnou produkci hudby.

by, a to analogicky postupem podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

S tímto stanoviskem se neztotožnilo Ministerstvo zdravotnictví a zaslalo krajským hygienickým stanicím své **sjednocující stanovisko** (ze dne 21. května 2010) s odlišným právním posouzením ke shora uvedené otázce s tím, že všechny krajské hygienické stanice v předmětné záležitosti mají postupovat jednotně.

I přes následnou snahu ochránce detailně Ministerstvu zdravotnictví objasnit svou právní argumentaci a důvody, jež k ní vedly (nerovný přístup k jednotlivým provozovatelům zdrojů hluku), neshledal ministr důvody pro přehodnocení svého názoru a odkázal na to, že Ministerstvo zdravotnictví připravuje novelu zákona č. 258/2000 Sb., kde budou předmětné skutečnosti znova důkladně posouzeny. Ochránce se rozhodl ponechat nové posouzení věci na připomínkové řízení k návrhu novely zákona.

Nízkofrekvenční hluk

Obtěžování nízkofrekvenčním hlukem je specifickým, avšak nikoli zcela ojedinělým jevem. Jde o hluk, jehož rozhodující část spektra leží pod 100 Hz, a je tak často na hranici slyšitelnosti. Tento hluk je nicméně způsobilý snadno proniknout i poměrně masivním obvodovým pláštěm budov do jejich vnitřního prostoru, a pak se může projevovat jako hluk s výraznou tónovou složkou (v oblasti nízkých frekvencí). Je navíc **subjektivně pocítován více negativně ve srovnání s hluky v oblasti středních a vysokých frekvencí a může také vyvolávat určité zdravotní problémy**. U osob se zvýšenou vnímavostí k fyzikálním faktorům prostředí (předpokládá se až u 20 % populace) v kombinaci s psychosociální podmíněností charakteru vnímání se může subjektivně projevovat jako „*hučení*“. Jak vyplývá z odborných expertiz, při zvýšení hladin ve formě pulzů a při dlouhodobé expozici mohou být tyto pulzy vnímány jako kontinuální (sluch se na tyto frekvence „*naladí*“).

Zdrojem nízkých frekvencí mohou být typicky zařízení ve stavebně i technologicky velkých dílech (např. elektrárnách nebo výrobních areálech osazených větším počtem strojů stejného typu apod.)

Podstatou daného problému je skutečnost, že pro nízkofrekvenční hluk v chráněných vnitřních prostorech staveb, chráněných venkovních prostorech staveb a chráněných venkovních prostorech nejsou stanoveny hlukové limity a současné metodiky pro vyhodnocení měření hluku nejsou konstruovány na vyhodnocení nízkofrekvenčního hluku. Je tomu tak i proto, že jeho působení na lidský organismus je velmi rozdílné, a tím i obtížně měřitelné. V současnosti tak nelze spolehlivě vyhodnotit dopady takového hlukové zátěže, resp. její závadnost.

Šetřením dvou případů (z rozdílných lokalit), jež poukazovaly na újmu na zdraví způsobenou dlouhodobou expozicí nízkofrekvenčnímu hluku, bylo zjištěno, že problematika nízkofrekvenčního hluku je relativně novou a dosud málo probádanou oblastí. Vyhodnocení jeho vlivu na zdraví obyvatel je i na úrovni dalších evropských států teprve v prvopočátku.

Přestože daná problematika leží dosud spíše na okraji zájmu orgánů ochrany veřejného zdraví, obrátil se ochránce na Národní referenční laboratoř pro komunální hluk při Zdravotním ústavu se sídlem v Ostravě, která zpracovala materiál „*Odborné informace k hodnocení nízkofrekvenčního hluku*“. Z tohoto materiálu je mj. zřejmé, že **dlouhodobá expozice nízkofrekvenčního zvuku** (resp. hluku) může mít nejen pozitivní (léčebné) účinky (např. speciální meditační hudba, která dokáže zklidnit činnost mozku), ale též **negativní vliv na lidský organismus** včetně závažných zdravotních následků (ovlivnění spánku člověka, navození podrážděněho chování, dezorientace, snížení výkonnosti).

V některých zemích Evropy (Švédsko, Nizozemí, Dánsko, Německo a Polsko) přitom existují již delší dobu oficiální limity pro nízkofrekvenční hluk a infravzdušek ve vnitřních prostorách staveb pro bydlení a občan-

ského vybavení. Podstatné však je, že se jedná pouze o doporučené, nikoli závazné limity, a to především z důvodu individuálně značné rozdílnosti vnímavosti hluku.

Ochránc se v této věci obrátil rovněž na Ministerstvo zdravotnictví - Hlavního hygienika České republiky a i nadále bude tuto problematiku sledovat s cílem zajistit dostatečné informování veřejnosti o výsledcích zjištění příslušných orgánů státní správy k problematice nízkofrekvenčního hluku.

HLUK Z DOPRAVY

To, že hluková zátěž obyvatel způsobená zejména narůstající automobilovou dopravou je jedním z vážných problémů, je již obecně respektovaným faktem. Ochránce proto zastává názor, že je povinností všech orgánů veřejné správy, aby se v této věci angažovaly tak, aby v rámci svých pravomocí přispely ke snižování hlukové zátěže.

Předmětné problematice proto ochránce věnuje dlouhodobě pozornost a považuje za nezbytné, aby Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice důsledně dohlížely na plnění povinností vyplývajících z rozhodnutí o hlukových výjimkách vydaných k provozu komunikací překračujících povolené hlukové limity a současně využívaly všech v úvahu přicházejících nástrojů, jimiž mohou vlastníka komunikace přimět k realizaci protihlukových opatření. Jakkoliv nelze zcela odhlédnout od rozpočtových možností vlastníků komunikací (stát v případě dálnic a silnic I. tříd, kraje v případě silnic II. a III. tříd), není současně možné připustit, aby realizace přiměřených protihlukových opatření, jimiž lze omezit hlučnost alespoň na rozumně dosažitelnou míru, byla neustále odkládána s odkazem na nedostatek finančních možností státu či kraje (omezený rozpočet, jiné rozpočtové priority).

Ochráncé se rovněž často setkává s názorem, že **udělování pokut za neprovedená protihluková opatření** z důvodu nedostatku financí neplní svůj účel, neboť finanční prostředky vybrané na pokutách by jinak mohly být použity právě na protihluková opatření. Přestože udělování pokut za neplnění povinností vyplývajících z rozhodnutí o povolení hlukové výjimky k provozu komunikace překračující hlukové limity lze bezesporu vnímat jako řešení krajní, nelze dle ochránce od tohoto zcela ustoupit, zejména za situace, kdy vlastník komunikace dlouhodobě zanedbává své povinnosti k ochraně veřejného zdraví. Je totiž nepochybně, že ukládání sankcí za porušování zákona o ochraně veřejného zdraví má nezastupitelnou motivační úlohu. Nutno dodat, že základní hygienické limity pro hluk z pozemních komunikací jsou vyšší než pro jiné zdroje hluku. Další zvýšení se aplikuje, pokud jde o tzv. starou hlukovou zátěž. Pokud i přesto hluk z pozemní komunikace takto stanovené hygienické limity překračuje, je třeba vycházet především z toho, že její vlastník či správce o této skutečnosti vědět měl a mohl. V takovém případě by si měl požádat o vydání časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku, musí však plnit podmínky stanovené mu v tomto povolení orgánem ochrany veřejného zdraví. Jestliže tedy vlastník či správce zdroje hluku nesplní ani tyto minimální povinnosti, neexistuje, podle názoru ochránce, prostor pro uložení pokuty při spodní hranici sazby, či dokonce k úplnému upuštění od ní. V této souvislosti navíc ochráncé upozorňuje, že neukládání pokut vlastníkům a správcům pozemních komunikací (či dopravní infrastruktury obecně), může vytvářet **nerovný přístup k jiným provozovatelům zdrojů hluku**, kterým pokuty ukládány jsou, resp. není od jejich ukládání upouštěno.

Samostatným problémem, s nímž se na ochránce stěžovatelé i nadále obracejí, je pak **hluková zátěž obyvatel v letových zónách**. V případě záměrů rozšířování letiště (nová letová dráha v Ruzyni) a jejich provozu, zejména v noční době, lidé opakovaně narážejí na neochotu příslušných úřadů v poskytování informací o projednávání těchto záměrů, především pak pokud jde o způsoby, výsledky a vyhodnocování hlukových měření. Ochránce považuje problém vzrůstající hlukové zátěže z letecké dopravy z hlediska ochrany veřejného zdraví za vážný, proto se hodlá tomuto tématu i v budoucnu věnovat.

2 / 9 / VEŘEJNÉ CESTY

SILNIČNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY

Již v Souhrnné zprávě za rok 2003 konstatoval ochránce problémy aplikační praxe spojené se skutečností, že silničním správním úřadem je každá (byť sebemenší) obec v zemi. Ochránce se na základě stovek podnétů na úseku správy pozemních komunikací (veřejných cest) za posledních 7 let přesvědčil, že se jedná o agendu natolik složitou, že není v silách malých obcí ji dûstojně zvládnout.

Situace se během uplynulých let u malých obcí nezlepšila a vzhledem k absenci odborného úřednictva ani zlepšit nemohla. Složitost agendy je zpùsobena nejen její rùzností, ale zejména tím, že uplatnění současného nedokonalého zákona o pozemních komunikacích vyžaduje stále více odbornou práci se soudní judikaturou (případně stanovisky ochránce), což od většiny starostù malých obcí nelze legitimně očekávat. V řízeních o existenci pozemní komunikace či odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, ale i v jiných typech řízení, mají silniční správní úřady běžně vykládat řadu neurčitých právních pojmu (jejichž obsah je však již judikaturou zpìsněn). Úřady se začasté pohybují v rovině ústavněprávní argumentace (ochrana vlastnictví) a v neposlední řadě musejí řešit složitou předběžnou otázku vlastnictví k určité pozemní komunikaci, která není dosud ujasněna ani civilní samotnou judikaturou. Souhrn těchto okolností vede k nekonečným správním řízením, kdy ani opakované rušící rozhodnutí krajských úřadù nejsou s to přetrvávající problémy odstranit a řízení ukončit.

Závér ochránce o **nutnosti přenesení pùsobnosti silničních správních úřadù výhradně na obecní úřady obcí s rozšírenou pùsobností** je podporován jak stanovisky krajských úřadù, tak odbornou literaturou. Dnešní praxe, kdy se řada krajských úřadù snaží metodicky vést doslova „každý krok starosty malé obce“, je dlouhodobě nemyslitelná a neudržitelná. Díky tomuto nadstandardnímu úsilí pracovníkù krajských úřadù se systém ochrany pozemních komunikací dosud nezhroustil. Přestože Ministerstvo dopravy je o tomto stavu informováno, neučinilo v uplynulých letech potìebné kroky ke zjednání nápravy. Z tohoto dûvodu ochránce přistoupil k legislativnímu doporuèení Poslanecké sněmovnì (viz str. 178).

NEČINNOST JAKO NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP

Ochránce se na úseku správy pozemních komunikací rozhodl více využívat opatření k nápravě, a navrhoval Ministerstvu dopravy poskytování náhrady škody (resp. přimìreného zadostiučinění) stéžovatelùm ve vèech **dlouhodobé**, či dokonce **opakované nečinnosti silničních správních úřadù**.

PODÑET SP.ZN.: 2397/2010/VOP/DS

Dlouhodobé, či dokonce opakované porušování povinnosti úřadu vydat rozhodnutí nebo uèinit úkon v zákonem stanovené lhùtě mùže představovat nesprávný úřední postup zakládající stéžovateli nárok na přimìrené zadostiučinění v penèích za vzniklou nemajetkovou újmu.

Na základě podnétu rodiny K. se ochránce zabýval prùtahy Mùstského úřadu Králùv Dvùr ve správním řízení o urèenì existence (či neexistence) veřejně přístupné úcelové komunikace na pozemku užívaném stéžovateli pro přístup a příjezd do stodoly.

Ochránce nejdříve zjistil poèáteèní procesní nečinnost při vydání prvoinstanèního rozhodnutí (úřad nerozhodl do šedesáti dnù ode dne podání žádosti, ale teprve na základě urgencie ochránce s nezákonným prodlením více než 1 mèsíc). Po zrušení rozhodnutí krajským úřadem rozhodoval mùstský úřad podruhé, přičemž byl před vydáním rozhodnutí opùt procesnì neèinný přinejmenším po dobu 5 mèsicù. Následnì po podání odvolání všech úèastníkù správního řízení dokonce nepùèdal spis nadìzenému krajskému úřadu ve stanovené tøicetidenní lhùtì a byl opùt neèinný

po dobu 4 měsíců. Také druhé prvoinstanční rozhodnutí městského úřadu bylo krajským úřadem zrušeno a věc vrácena ke třetímu projednání v prvé instanci. Konec správního řízení je prozatím v nedohlednu.

Na podkladě těchto skutečností ochránce vedle apelu na urychléné dokončení správního řízení doporučil uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění v penězích, a to u Ministerstva dopravy. Nárok stěžovatele prozatím není vypořádán.

2 / 10 / PŘESTUPKY PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ, OCHRANA POKOJNÉHO STAVU

POUŽITELNOST AUDIO ČI VIDEO ZÁZNAMŮ JAKO DŮKAZŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

V poslední době se lze v praxi přestupkových orgánů stále častěji setkat s tím, že účastníci řízení se snaží svá tvrzení prokázat mj. též pořízenými audio či video záznamy. Podle poznatků ochránce je postoj správních orgánů k otázce přípustnosti použití takových důkazních materiálů ve správném řízení spíše rezervovaný. Správní orgány poukazují především na skutečnost, že tyto nahrávky nebyly pořizovány se souhlasem osob, které byly zachyceny, a z tohoto důvodu jsou tyto důkazy pořízeny v rozporu se zákonem (§ 12 odst. 1 občanského zákoníku).

Ochránce má za to, je třeba **vážit nejen právo na ochranu soukromí** podezřelého z přestupku, ale v odůvodněných případech (např. na základě předchozích negativních zkušeností s pachatelem přestupku, nebo s předchozím řízením, které bylo zastaveno z toho důvodu, že se nepodařilo obviněnému protiprávní jednání prokázat) též **veřejný zájem na rádném projednání přestupku**. Ve hře je rovněž ústavně zakotvené **právo na nedotknutelnost osoby, na ochranu její důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména** (čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod). Jestliže někdo pořídí audio či video nahrávku pro důkazní účely ve správním řízení za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů, potom by měla být přípustnost takového důkazu posuzována rovněž s ohledem na podmínky stanovené v zákoně o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zejména na výjimku z obecného zákazu zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů stanovenou v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

PODNĚT SP. ZN.: 5432/2009/VOP/IK

V odůvodněných případech lze připustit audio či video nahrávku pořízenou bez souhlasu zachycené osoby jako důkaz ve správním řízení, pokud jsou naplněny podmínky ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona na ochranu osobních údajů.

Na ochránce se obrátili manželé H. s podnětem, v němž poukazovali na postup Komise pro projednávání přestupků města Brandýs nad Labem - Stará Boleslav a Krajského úřadu Středočeského kraje v řízení o přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Přestupku se měl vůči paní H. dopustit pan S. Paní H. v rámci řízení předložila jako důkaz videozáznam pořízený průmyslovou kamerou monitorující prostranství před jejím a sousedním domem (kamerový systém manželé H. nainstalovali na základě předchozích negativních zkušeností s panem S.).

Správní orgán tento důkaz sice provedl, nicméně dle jeho názoru dostatečně neprokazoval průběh incidentu a nebylo možné s jistotou určit, zda jsou zachycené osoby paní H. a pan S. Řízení bylo zastaveno, přičemž Krajský úřad Středočeského kraje zamítl odvolání stěžovatelky jako nepřípustné a následně neshledal ani důvody pro zahájení přezkumného řízení. Dle názoru krajského úřadu byl záznam pořízen v rozporu s ustanovením § 12 občanského zákoníku, tj. bez souhlasu obviněného.

Ochránci dovodil, že je třeba vzít do úvahy ochranu osobnosti na straně jedné a požadavek na řádné projednání přestupku a ochranu pokojného občanského soužití na straně druhé, přičemž tyto protikladné zájmy by měl správní orgán vzájemně poměřovat a posoudit, jaký zájem by měl v konkrétním případě převážit. Stejně tak zpochybnil závěr Komise pro projednávání přestupků města Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, že z videozáznamu nelze rozeznat průběh incidentu a konstatoval, že Krajský úřad Středočeského kraje a Ministerstvo vnitra, na které se paní H. rovněž obrátila, měly zahájit přezkumné řízení.

Vzhledem k tomu, že se správní orgány se závěry ochránce neztotožnily, přistoupil ochránce k vydání závěrečného stanoviska, v němž dovodil, že by se pořizování video či audio záznamů jakožto důkazů pro správní řízení mělo posuzovat nikoliv primárně dle ustanovení § 12 občanského zákoníku, ale především dle zákona o ochraně osobních údajů. V něm je v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) připuštěna výjimka z obecné povinnosti zpracovávat osobní údaje subjektů s jejich souhlasem, a to v případech, pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života. Dle názoru ochránce lze tuto výjimku vztáhnout i na pořizování audio či videozáznamů pro účely správního řízení.

Správní orgány přistoupily na argumentaci ochránce. Ministerstvo vnitra přislíbilo, že bude o závěrech ochránce informovat zástupce krajských úřadů na konzultačním dni pro zpracovatele přestupkové agendy.

NÁLEŽITOSTI NÁVRHU NA ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

Ochránci se setkal s případy, kdy správní orgán zastavil řízení pro přestupek proti občanskému soužití ublížení na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť se spáchání přestupku nepodařilo prokázat. Důvodem měla být skutečnost, že urážlivý výrok obviněného, který byl v průběhu řízení zjištěn a prokázán na základě výpovědí svědků, **neodpovídá doslově výroku uvedenému v návrhu na zahájení řízení**.

Stejně tak se setkal s praxí, kdy správní orgán shledal **nedostačujícím vymezení místa spáchání přestupku**. Návrh na zahájení řízení sice neobsahoval přesné určení s uvedením adresy (resp. parcelního čísla pozemku), kde mělo k přestupku dojít, nicméně z kontextu byla místní příslušnost správního orgánu (což je hlavním důvodem uvedení místa spáchání přestupku v návrhu na zahájení řízení) zřejmá.

Ochránci má za to, že by správní orgán měl v řízení zkoumat, zda došlo ze strany obviněného k urážlivým projevům vůči navrhovateli, a nikoliv trvat na jednotlivých výrocích, které měly být proneseny. Stejně tak by měl správní orgán přistupovat materiálně k otázce určení místa spáchání přestupku (tj. netrvat vždy na přesném vymezení místa s uvedením adresy či parcelního čísla pozemku, kde mělo ke spáchání přestupku dojít), ale akceptovat i takový návrh, který by správnímu orgánu umožňoval bez pochyb vymezit místo spáchání přestupku, od něhož se odvozuje místní příslušnost pro projednání návrhového přestupku.

PODNĚT SP.ZN.: 6725/2009/VOP/IK

I. Pro řešení otázky uznání viny v řízení o přestupku ublížení na cti je podstatné to, zda bylo nactiutrhání v průběhu řízení zjištěno. Správní orgán by neměl trvat na doslovné shodě výroků uvedených v návrhu a výroků prokázaných v rámci řízení.

II. Při posuzování místa spáchání přestupku jakožto náležitosti návrhu na zahájení řízení není nezbytně nutné jeho přesné vymezení, ale spíše vyloučení pochybností o místní příslušnosti správního orgánu.

Na ochránce se obrátil pan R. L. se stížností na postup Komise k projednávání přestupků města Orlová a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve věci přestupku proti občanskému soužití ublížením na cti a jiným hrubým jednáním dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a, c) zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit pan I. M.

Přestupková komise řízení zastavila dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, s tím, že se spáchání přestupků nepodařilo prokázat. Krajský úřad následně rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající se přestupku ublížení na cti zrušil a řízení zastavil, neboť dle jeho názoru podaný návrh neobsahoval všechny potřebné náležitosti (nebylo rádně vymezeno místo spáchání přestupku).

Šetřením ochránce zjistil pochybení jak Komise k projednávání přestupků města Orlová, tak Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Ochránce konstatoval, že spáchání přestupku ublížení na cti bylo prokázáno, ačkoliv zjištěný výrok pana M. přesně neodpovídá tvrzení, které bylo obsaženo v návrhu. K tvrzení uvedeným v návrhu by neměl správní orgán přistupovat formálně (tj. trvat na prokázání přesného výroku, který je uveden v návrhu), nýbrž materiálně (mělo by být prokázáno urážlivé jednání vůči navrhovateli). K tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2007, sp. zn. 2 As 60/2006.

Dále ochránce dovodil, že bylo možno z tvrzení „*při procházení po cestě kolem plotu mého pozemku*“ dovodit místo spáchání přestupku, a to s přihlédnutím k informacím, které v průběhu řízení vyšly najavo z výpovědí účastníků řízení a předvolaných svědků. Text návrhu byl navíc sepsán pracovníci Městského úřadu Orlová a případné pochybení tedy nemělo jít k tíži navrhovatele. Ochránce konstatoval, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje pochybil, když se věcně nezabýval odvoláním stěžovatele, rozhodnutí Komise k projednávání přestupků města Orlová zrušil a řízení zastavil.

Městský úřad Orlová pochybení uznal a přislíbil nápravu v budoucí praxi. Naproti tomu krajský úřad se závěry ochránce nesouhlasil, věc nicméně postoupil Ministerstvu vnitra k provedení přezkumného řízení. Ministerstvo akceptovalo argumentaci ochránce ohledně vymezení místa spáchání přestupku tak, jak bylo uvedeno v návrhu sepsaném do protokolu na Městském úřadě Orlová, a vyslovilo názor, že se Krajský úřad Moravskoslezského kraje měl odvoláním pana L. věcně zabývat.

Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ministerstvo zrušilo a věc vrátilo k novému projednání.

DÉLKA ŘÍZENÍ O OCHRANĚ POKOJNÉHO STAVU

Řízení o ochraně pokojného stavu je institutem předběžné ochrany občanskoprávní, nicméně jde současně o „*plnohodnotné správní řízení*“. Povaha tohoto řízení bývá laickou veřejností vnímána tak, že příslušný úřad musí po podání žádosti zakročit ihned. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je však z hlediska procesních postupů ještě detailnější než správní řád z roku 1967 a ukládá správnímu orgánu řadu procesních povinností [vyrozumět ostatní účastníky o zahájeném řízení (§ 47 správního řádu); nařídit ústní jednání (§ 49); provést důkaz ohledáním (§ 54) – tzv. místní šetření; vyzvat účastníky k závěrečnému vyjádření k nashromážděným podkladům (§ 36 odst. 3)]. Přestože lze některé z těchto úkonů vhodně spojit, je zřejmé, že představa vydání správního rozhodnutí v řádu několika hodin je procesně nerealizovatelná.

Navzdory tomu by se správní orgány měly pokoušet o co **nejrychlejší postup ve věcech ochrany pokojného stavu**, jehož základním atributem má být právě rychlosť poskytované (nebo naopak odmítané) ochrany.

PODÑET SP. ZN.: 1126/2010/VOP/DS

V řízení o ochraně pokojného stavu je třeba důsledně vycházet z ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu a rozhodnutí vydat „bez zbytečného odkladu“. Lhůtu 30 dnů (či 60 dnů při konání ústního jednání) je více než v jiných správních řízeních třeba vnímat jako lhůtu neprekročitelnou.

Na základě podnětu stěžovatelů J. D. a L. D. šetřil ochránce namítanou nečinnost Městského úřadu Luhačovice a Krajského úřadu Zlínského kraje v řízení o ochraně pokojného stavu. Předmětem řízení bylo zbudování překážky na cestě, která byla do doby zásahu užívána pro přístup a příjezd k nemovitostem stěžovatelů.

Délku řízení u městského úřadu (cca 1,5 měsíce) hodnotil ochránce vzhledem k množství potřebných procesních úkonů v prvoinstančním řízení (včetně ústního jednání a místního šetření) jako uspokojivou.

Délku řízení u odvolacího krajského úřadu (více než dva měsíce) však ochránce shledal nevyhovující, a to nejen pro překročení mezní šedesátidenní lhůty dle § 71 správního řádu. Ochránce vyslovil názor, že vyřízení odvolání ve věcech ochrany pokojného stavu by nemělo trvat déle než 30 dnů. Odvolací orgán totiž disponuje úplným spisovým materiálem, často neprovádí žádné ústní jednání ani místní šetření. Zvláště má-li věc být vrácena pouze z procesních důvodů, neexistuje důvod, proč by vydání zrušujícího rozhodnutí mělo trvat několik týdnů.

Ochránce také apeloval na oba úřady, aby lepší organizací práce zajistily, aby v řízeních o ochraně pokojného stavu nedocházelo obecně k jakýmkoli prodlením (ani v řádu dvou, či tří dnů). Oprávněné úřední osoby by měly vždy konat okamžitě, tedy ještě týž den (či den následující) po obdržení určitého dokumentu umožňujícího posun v řízení. Správní řízení o ochraně pokojného stavu by měla být vyřizována přednostně.

Šetřené správní orgány se s názorem ochránce ztotožnily, přičemž zejména krajský úřad provedl příslušná organizační opatření.

2 / 11 / POLICIE

PROJEDNÁVÁNÍ PŘESTUPKŮ PŘÍSLUŠNÍKŮ POLICE ČESKÉ REPUBLIKY

Ochránce se setkal s případy, kdy služební funkcionář vedl řízení pro jednání mající znaky přestupku příslušníka Policie České republiky, v němž byl kromě obviněného účastníkem řízení též navrhovatel. Přesto však rozhodnutí ve věci nebylo navrhovateli doručeno a řízení samotné nesplňovalo běžné standardy vyplývající ze správního řádu, jako např. dodržování lhůt pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí, řádná protokolace atd.

Ochránce dovodil, že na řízení dle služebního zákona (zákon č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se na základě ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) použije **právní úprava obsažená ve správním řádu** v případech, kdy služební zákon nestanoví zvláštní postup. Je presvědčen, že na služebního funkcionáře, který vede řízení, se vztahuje legislativní zkratka „**správní orgán**“ obsažená v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu. Vycházel přitom mj. z vymezení pojmu „veřejná moc“ v usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn II. ÚS 75/93, kde je tento pojem definován jako moc, která „autorativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkováně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“. Tuto definici je pak třeba dát do souvislosti s ustanovením § 170 služebního zákona, dle něhož se v řízení ve věcech služebního poměru rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Povahou samotného služebního poměru se zabý-

val též Nejvyšší správní soud v usnesení zvláštěho senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. Konf 26/2005.

Ačkoliv služební zákon obsahuje ucelenou úpravu řízení, existují instituty upravené správním rádem, které služební zákon nezná a které je tedy nutno aplikovat přímo na základě správního rádu. Patří mezi ně např. opatření proti nečinnosti (§ 80 správního rádu), vyloučení z projednávání a rozhodování vči (§ 14 správního rádu), zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63 správního rádu) či nicotnost rozhodnutí (§ 77 a § 78 správního rádu).

PODNĚT SP.ZN.: 366/2010/VOP/IK

Nestanoví-li služební zákon jiný postup, použije se pro řízení ohledně jednání majícího znaky přestupku příslušníka bezpečnostního sboru správní řád.

Na ochránce se obrátila Ing. I. S., která nesouhlasila s postupem služebního funkcionáře Krajského ředitelství policie Západočeského (nyní Plzeňského) kraje v řízení o jednání majícím znaky přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které spočívalo v užití hrubých a vulgárních výrazů (sexuálního charakteru), jež měly být namířeny vůči ní a její dcerě.

Služební funkcionář řízení zastavil, přičemž vzhledem k tomu, jak skutek posoudil [nikoliv jako urážku na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, ale jako hrubé jednání dle písm. c)] rozhodnutí oznámil pouze obviněnému policistovi, stěžovatelce rozhodnutí zaslal pouze na vědomí. Ing. I. S. proti rozhodnutí podala odvolání, které však nebylo věcně posouzeno.

Ochránce konstatoval pochybení spočívající v nesprávné právní kvalifikaci, která měla za následek to, že stěžovatelka nebyla považována za účastníka řízení. Dalším pochybením bylo užití protokolů a úředních záznamů Policie České republiky jako důkazů a rovněž absence ústního jednání.

Ochránce se vyjádřil též k použitelnosti správního rádu v řízení dle služebního zákona (argumentace viz výše) a na základě zjištěných skutečností doporučil řediteli Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, aby podal podnět k přezkumnému řízení v této vči ministru vnitra.

Ministr vnitra se v odůvodnění svého rozhodnutí ztotožnil s argumentací ochránce, co se týče subsidiárního použití správního rádu pro řízení dle služebního zákona. Toto rozhodnutí by tak mělo znamenat změnu dosavadní praxe Policie České republiky v kázeňských věcech (dosud byla jednotlivá ustanovení správního rádu užívána pouze analogicky).

ROZSAH ČINNOSTI POLICIE PŘED OZNÁMENÍM PŘESTUPKU

Policie by při oznámení přestupků příslušným správním orgánům měla dbát na rychlosť a efektivnost své činnosti. Své úkony by tedy měla činit v rozsahu nezbytném ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem (§ 58 odst. 2 zákona o přestupcích). Vyvstanou-li pochybnosti ohledně kvalifikace „*přestupek vs. trestný čin*“, pak by měl policejní orgán zahájit úkony trestního řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního rádu, čímž by došlo k zastavení běhu prekluzivní lhůty pro projednání přestupku.

Ochránce se v rámci svého šetření setkal se situací, kdy policejní orgán v rámci své činnosti dle § 58 zákona o přestupcích prováděl i takové úkony, které nebylo možné podřadit pod pojmem „*nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem*.

“ Tento **nadbytečný postup** je mj. i v rozporu se Závazným pokynem Policejního

prezidenta č. 83 z roku 2006, dle něhož **policisté učiní pouze nezbytné úkony**, které mají převážně **neodkladný nebo neopakovatelný charakter** a jejichž pozdější provedení správním orgánem by již nebylo možné (čl. 9 odst. 1). Rozsah těchto úkonů je třeba považovat za postačující, lze-li z úkonů dovodit i jen důvodné podezření, že v případě daného skutku jde o přestupek a že byl spáchán konkrétní osobou (čl. 9 odst. 2).

Policejní orgán na svou obhajobu následně uvedl, že ve věci nebylo zcela zřejmé, zda se jedná o podezření z přestupku nebo z trestného činu, a proto ve věci konal i další úkony nad rámec nezbytných šetření.

V této souvislosti ochránce konstatoval, že pokud měl policejní orgán pochybnosti, zda se v daném případě jedná o podezření z trestného činu nebo přestupku, bylo třeba zahájit úkony trestního řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů), čímž by došlo k zastavení běhu prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 zákona o přestupcích). Pokud šlo o posouzení rozsahu samotných úkonů policejního orgánu před oznamením věci správnímu orgánu, zde ochránce vyjádřil názor, že úkolem policejního orgánu je skutečně pouze provedení nezbytných šetření ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o přestupcích (tj. zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem). Další obstarávání důkazů je pak již plně v kompetenci příslušného správního orgánu.

POSKYTOVÁNÍ ÚDAJŮ O TELEKOMUNIKAČNÍM PROVOZU ZA ÚČELEM PROŠETŘOVÁNÍ PŘESTUPKU SPÁCHANÉHO NA INTERNETU

Se vzrûstajícím významem internetu v moderní informační společnosti se zvyšuje pravděpodobnost výskytu protiprávního jednání (trestné činy, přestupky, občanskoprávní delikty) v tomto specifickém prostoru. Jedním ze základních původních principů fungování internetu je vysoká úroveň anonymity, která podporuje svobodu projevu a vyjadřování různých názorů. Na druhou stranu, internet je mocný nástroj pro hanobení či urážení lidí a pro porušování jejich osobnostních či majetkových práv. Poškozený je právě díky anonymitě pachatele ve zranitelné pozici.

V oblasti elektronické komunikace jsou klíčovými údaji, které mohou vést k identifikaci pachatele deliktního jednání na internetu tzv. provozní a lokalizační údaje (a zejména IP adresa jako zájmový identifikátor). Podle zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb. ve znění pozdějších předpisů), mají právnické nebo fyzické osoby poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací povinnost tyto údaje uchovávat. Z nich lze zjistit informace, jež jsou předmětem ochrany důvěrnosti osobní komunikace (čas a délka připojení, identifikátor uživatelského účtu, status události, informace o návštěvách webových stránek a využívání některých internetových služeb, množství přenesených dat apod.) Zákon umožňuje, aby osoby poskytovaly zmíněná data orgánům oprávněným k jejich vyžádání podle zvláštního právního předpisu. Konkrétní zákonné zmocnění k získání uvedených údajů je pro Policii České republiky zakotveno v ustanovení § 88a trestního řádu. Policie může získat tyto údaje pro účely vyšetřování konkrétního trestného činu na základě písemného a odůvodněného příkazu soudu.

Pokud jde o prošetřování přestupků spáchaných na internetu neznámou osobou (např. schválností, vyhrožováním újmou na zdraví, ublížením na cti), dospěl ochránce k názoru, že **zákon o Policii České republiky** (zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), **dříve neumožňoval policejnímu orgánu tyto údaje získat**. Jde-li o stav po 1. lednu 2009, ochránce má za to, že nový zákon o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů) získání provozních a lokalizačních údajů umožňuje za určitých podmínek i v případech jednání netrestního charakteru (např. v ustanovení § 68 odst. 2 nebo § 71 písm. a). Stávající procesní garance však nedosahují úrovně stanovené trestním řádem. Ochránce proto inicioval dialog mezi Policejním prezidiem České republiky a Úřadem pro ochranu osobních údajů, který by měl vyjasnit výklad příslušných právních předpisů.

PODNĚT SP. ZN.: 3054/2008/VOP/PPO

I. Zákon o Policii České republiky (zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neopravňoval policejní orgán k získání provozních a lokalizačních údajů za účelem odhalení pachatele přestupku proti občanskému soužití, jenž byl spáchán prostřednictvím internetu.

II. Z hodnotového systému demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy, čl. 13 Listiny základních práv a svobod) se na vyšetřování přestupků jakožto činů s nižší společenskou nebezpečností musí vztahovat přísnější pravidla než u trestních činů.

Neznámá osoba využila známé a veřejně přístupné osobní údaje a podala elektronický inzerát na prodej domu a osobního automobilu stěžovateli M. P. Stěžovateli se posléze ozvali přibližně čtyři zájemci o kupu. Obě inzertní společnosti inzeráty následně na výzvu stěžovateli ze svých stránek neprodleně odstranily.

Okresní státní zastupitelství v Jihlavě vyhodnotilo čin jako přestupek proti občanskému soužití (schválnost) podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a včetně postoupilo Obvodnímu oddělení Policie České republiky v Jihlavě. Policejní orgán však případ odložil, neboť se mu nepodařilo dohledat konkrétního pachatele.

Ochránci vycházel při šetření ze skutečnosti, že osoba podezřelá ze spáchání přestupku učiněného prostřednictvím internetu je zjistitelná především na základě IP adresy. Tento zájmový identifikátor je jedním z tzv. provozních a lokalizačních údajů, které poskytovatelé internetového připojení byli povinni uchovávat ve lhůtě nepřesahující 12 měsíců. V době, kdy policie šetřila přestupek (květen–září 2008), ale nebyla oprávněna tyto údaje získat. Údaje mohly být poskytnuty pouze pro účely trestního řízení, nikoliv pro účely řízení o přestupku.

V rámci vyšetřování přestupku si ale policie zmíněné údaje vyžádala, címž se dopustila pochybení. Ochránci sice vyvrátil podezření stěžovatele M. P., že policie byla v prošetřování jeho oznamení nečinná. Na druhou stranu musel uznat, že ačkoliv policie jednala v zájmu ochrany občanského soužití, překročila své pravomoci.

Ochránci v šetření mimo jiné konstatovali, že k tomu, aby nebyly překročeny meze nezbytnosti zásahu do základních práv, by měl existovat systém adekvátních a dostatečných procesních záruk a účinné kontroly jejich dodržování. Proto případná aplikace ustanovení § 12 odst. 1, resp. ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. (obecná součinnost osob při poskytování informací) by značně snížila ochranu důvěrnosti elektronické komunikace garantovanou ústavním pořádkem. Bylo by navíc i v rozporu s principy demokratického právního státu, aby prošetřování protiprávního jednání s menší společenskou nebezpečností, jimiž přestupky obecně jsou, snižovalo standard ochrany uplatňující se u vyšetřování závažnějších činů.

Ke dni zpracování této zprávy šetření dosud probíhá.

STÍŽNOSTNÍ POSTUP

Ochránci již v minulosti opakovaně kritizovali policii za to, jakým způsobem odpovídá na stížnosti. Ačkolik lze konstatovat, že v posledních letech došlo k výraznému posunu k lepšímu, stále se lze setkat s vyrozuměními stěžovatelů, kteří se o důvodech o nedůvodnosti stížnosti nedozvídají nic, a to navzdory snaze kontrolních orgánů policie o nashromáždění podkladů rozhodných pro vyhodnocení stížnosti. Příliš **strohé odpovědi** na stížnosti neodpovídají principům dobré správy, zejména zásadě přesvědčivosti. Nad to z obecných zásad činnosti správních orgánů a z přiměřeného použití ustanovení o odůvodnění rozhodnutí lze dovodit (na základě ustanovení § 154 ve spojení s ustanovením § 177 odst. 2 a ustanovením § 158 odst. 1 správního řádu), že by se správní orgán ve vyrozumění měl vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele obsaženými ve stížnosti, reagovat na ně a uvést, **na základě jakých podkladů a úvah dospěl ke svým závěrům**.

PODNĚT SP. ZN.: 4821/2010/VOP/MK

Vyrozumění podatele stížnosti dle § 175 správního rádu musí obsahovat informace o tom, z jakých pokladů kontrolní orgán (orgán vyřizující stížnost) vycházel a jakými úvahami byl při svém hodnocení veden.

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení „Dvanáctým hráčem jsme my!“ (příznivci fotbalového klubu AC Sparta Praha), které si stěžovalo na nepřiměřený zákrok policie vůči fanouškům AC Sparta Praha v červenci 2010 v Hradci Králové, kdy došlo mj. i k použití donucovacích prostředků.

Advokát zastupující občanské sdružení se obrátil na Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje se stížností na postup policie. Na stížnost bylo v zákoně lhůtě reagováno dopisem, z nejž vyplývá pouze to, že kontrolní orgán nedospěl k závěru o pochybení zasahujících policistů (nedošlo k trestnému činu či kázeňskému deliktu; trestněprávní závěr byl patrně převzat od Inspekce policie, již byla stížnost rovněž adresována).

Vyrozumění odeslané Krajským ředitelstvím policie Královéhradeckého kraje právnímu zástupci občanského sdružení ale neobsahovalo žádné informace o tom, na základě jakých podkladů byl závěr učiněn, ani jakými úvahami byl kontrolní orgán při hodnocení postupu policistů veden. Z obecných zásad činnosti správních úřadů přitom vyplývá, že by se správní orgán měl vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele, která ve stížnosti uvedly.

Ochránci se obrátili na Policejní prezidium, které zahájilo samostatné šetření. Výsledek šetření prezidia ochránce následně zhodnotí.

POSTUP POLICEI PŘI UMÍSTĚNÍ ZAJIŠTĚNÉ OSOBY DO POLICEJNÍ CELY

Ochránci se zabývali rovněž postupem Policie České republiky při zajištění osoby, která byla následně umístěna do policejní cely a **v cele byla několikrát poutána**. Osoba se dostavila na policejní stanici v doprovodu strážníků městské policie za účelem jejího ztotožnění, neboť u sebe neměla občanský průkaz. Následně, z důvodu podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití vůči přítomným policistům, který spadá do kompetence přestupkové komise města, došlo k jejímu zajištění a umístění do policejní cely. Po hodině byla bez dalšího propuštěna a případ byl předán přestupkové komisi města.

Při šetření individuálních podnětů podobného typu ochránce využívá zkušenosť získaných během systematických návštěv zařízení pro detenci osob. V konkrétním případě ochránce konstatoval **porušení zákona o policii** (zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů) spočívající v neobstarání si dostatečných podkladů pro umístění do policejní cely (§ 31 odst. 1), neexistenci dostatečných záznamů o průběhu zajištění (§ 57 odst. 2) a nepřiměřeném použití donucovacích prostředků (§ 11 odst. 1 písm. c). Ochránci přitom vycházel z pravidla vysloveného v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. února 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, že „*v podmínkách materiálního právního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný a nelze tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídádaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl vysledovatelný zákonem předvídáný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřená pravomoci směřuje*“.

V daném případě nebyl důvod k umístění osoby do policejní cely, resp. vůbec k držení na policejní stanici, když bylo zřejmé, že s ní nebude prováděny procesní úkony. Podle odpovědi vedoucího oddělení policie bude případ předmětem šetření v rámci kontrolního průzkumu provedeného pracovníky odboru vnitřní kontroly.

2 / 12 / ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Obdobně jako v předchozích letech obdržel ochránce i v roce 2010 řadu rozličných podnětů týkajících se problematiky životního prostředí. Jednalo se zejména o stížnosti z oblasti ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší, zemědělského půdního fondu, odpadů, aj. Ochránce rovněž zaznamenal mírný nárůst stížností na zápach z provozu průmyslových podniků.

CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ

V oblasti ochrany životního prostředí se ochránce zabýval podněty, které poukazovaly na zřizování chráněných krajinných oblastí a podmínek jejich ochrany. Podle poznatků ochránce dochází ke střetům mezi zájmy soukromých vlastníků a podmínkami ochrany chráněných území. Důvodem je chybějící aktualizace právní úpravy, která zakládá vznik chráněných území, nebo nepřizpůsobení územních plánů novým poznatkům o stavu chráněného území.

PODNET SP. ZN.: 4907/2009/VOP/JPL

Ustoupení od investičního záměru, jehož území bylo při vymezení chráněné krajinné oblasti vyňato z chráněného území, nemá na vymezení chráněného území vliv.

Se stížností se na ochránce obrátil vlastník nemovitostí nacházejících se na území budoucí zátopy vodního díla Křivoklát, která byla při vymezení chráněné krajinné oblasti v roce 1978 vyjmuta z chráněné plochy. K realizaci vodního díla však nedošlo a nebyl ani upraven právní předpis, který vymezoval území chráněné krajinné oblasti.

Ochránce dospěl k závěru, že území budoucí zátopy vodního díla Křivoklát není součástí této chráněné krajinné oblasti. Vymezení zátopového území je třeba chápat především jako technický způsob negativního stanovení chráněného území. Skutečnost, že od záměru výstavby vodního díla Křivoklátsko bylo upuštěno, neměla na vymezení území chráněné krajinné oblasti vliv a území budoucí zátopy se ani poté nestalo součástí chráněné krajinné oblasti. Opačný závěr by byl v rozporu se zásadami platnými pro přijímání a změny právních předpisů. Změna by musela být provedena příslušným státním orgánem (tehdejším Ministerstvem kultury) a předepsaným postupem.

Ochránce proto požadoval, aby ministerstvo upustilo od ukládání pokut za nedovolenou činnost v chráněné krajinné oblasti, neboť se o takovou oblast nejedná. Ministerstvo následně ochránce vyrozumělo o zastavení sankčního řízení se stěžovatelem.

MYSLIVOST

S podmínkami ve zvláště chráněném území souviselo i šetření ochránce, které vedl od února 2009 z vlastní iniciativy ve věci honitby „*Obora Radějov*“. Z dostupných informací vyplývalo, že v honitbě je hospodařeno způsobem poškozujícím zájmy chráněné zákonem o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákonem o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Šetřením byla zjištěna pochybnost Městského úřadu Veselí nad Moravou jakožto orgánu státní správy myslivosti a Správy chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty jakožto příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny.

Správě CHKO Bílé Karpaty pak bylo ochráncem vytýkáno jednak to, že nebyla schopná vynutit splnění povinností, které svými rozhodnutími uživateli honitby uložila, ale především skutečnost, že bezdůvodně otála s využitím nástrojů, které jí zákon o ochraně přírody a krajiny dává k tomu, aby bylo zamezeno prohlubování negativního stavu, o kterém Správa CHKO nade vší pochybnost věděla. Ochránce proto využil

svého oprávnění a obrátil se na Ministerstvo životního prostředí jakožto nadřízený úřad, které jednak informoval o pasivitě Správy CHKO a zároveň je žádal o zjednání nápravy. Ani Ministerstvo životního prostředí však požadavky ochránce neakceptovalo v celé šíři a především v klíčovém bodě týkajícím se zamezení prohlubování stávajícího negativního stavu zůstalo nečinné. Ochránce se proto rozhodl informovat o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu, prostřednictvím zprávy o své činnosti za první čtvrtletí 2010.

Pochybení na straně městského úřadu spočívala zejména v **nedùsledném postupu proti uživateli honitby**, který se v rámci mysliveckého hospodaření dopouštěl jednání, na něž lze nahlížet jako na protiprávní. V souvislosti se shora uvedeným bylo městskému úřadu ochráncem navrženo opatření směřující k nápravě. Toto opatření bylo městským úřadem akceptováno a úřad zahájil s uživatelem honitby správní řízení pro přestupek proti zákonu o myslivosti, spočívající v nedovoleném zpùsobu lovů. V rámci tohoto řízení vydal rozhodnutí, kterým uživateli honitby za popsané jednání uložil **sankci**. V odvolacím řízení bylo však **rozhodnutí městského úřadu Krajským úradem Jihomoravského kraje zrušeno a řízení zastaveno**. Ochránce se proto obrátil přímo na Ministerstvo zemědělství s podnëtem k zahájení přezkumného řízení ve vèi shora uvedeného rozhodnutí krajského úřadu (navrhoval jeho zrušení), které bylo sice zahájeno, avšak ministerstvo nakonec neshledalo dùvody pro zrušení rozhodnutí krajského úřadu a rozhodnutí potvrdilo.

Ochránce je i nadále přesvědčen o správnosti argumentù, které v podnëtu adresovaném ministerstvu zemědělství uvedl, a rozhodl se proto i o této vèi informovat Poslaneckou sněmovnu.

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ (EIA)

Právní úprava posuzování vlivù na životní prostředí (tzv. procedura EIA – Environmental Impact Assessment) byla přijata s cílem přispívat k výbìru optimálních variant investičních zámérù z hledisek ochrany životního prostředí. Právě v rámci procedury EIA je zapotřebí vázit optimální podobu zámìru, vèetně variantního řešení. Výsledek procedury EIA pro konkrétní stavbu sice není, z hlediska dalších postupù orgánù veřejné správy při následném projednávání a schvalování zámìru, závazný, **plní však úlohu neopomenuetelného expertního podkladu**. Je úkolem orgánù státní správy, aby s pomocí institutu posuzování vlivu na životní prostředí zajistily objektivní zhodnocení relevantních variant, vèetně výbìru té optimální. K tomu jim mùže významně napomoci úèast veřejnosti na procesu posuzování.

PODÑET SP. ZN.: 1014/2010/VOP/DK

Zveřejnění pokud možno úplné dokumentace vèetně textových i grafických příloh na internetu je zásadní formou zveřejňování informací v procesu EIA a základním zpùsobem, jakým by se k témto dokumentùm měla dostat veřejnost.

Ochránce kritizoval přístup Ministerstva životního prostředí v procesu EIA zámìru „Rychlostní silnice R49, stavba 4902.1 Fryšták-Lípa, 1. etapa“. Ministerstvo totiž v rámci procesu EIA nezveřejnilo na internetu textové přílohy dokumentace s tím, že za textovou část dokumentace považuje pouze samostatnou dokumentaci bez příloh. Zákon o posuzování vlivù na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdìjších předpisù) přitom v příloze č. 4 oznaèuje přílohy dokumentace za její immanentní součást; podle cit. zákona by měla být dokumentace na internetu zveřejněna v zásadì celá, pouze výjimeènì by měla být zobrazena jen textová část, èemuž je, dle názoru ochránce, tøeba rozumět tak, že nebudou na internetu dostupné případné grafické, mapové či obrazové přílohy, u nichž to ustanovení § 8 odst. 1 zákona o posuzování vlivù na životní prostředí umožnuje (a to pouze) v odùvodněných případech.

Ministerstvo ochránci přesvědčivě nezdùvodnilo, proè nezveřejnilo i přílohy, resp. alespoñ textové přílohy dokumentace, aèkoliv v jiných obdobných případech (resp. i u rozsáhlejších zámérù) jsou přílohy na internetu dostupné. Neobjasnilo nijak blíže, jaké technické či jiné obtížně řešitelné problémy jej vedly k tomu, že dokumentaci, kterou jinak mělo dostupnou i v elektronické podobì, neuveřejnilo.

Ochráncce konstatoval, že zveřejnění úplné dokumentace (jakož i dalších podkladů, ke kterým se má právo zainteresovaná veřejnost dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v tomto procesu vyjadřovat), na internetu (tj. dokumentace včetně textových příloh, které jen ve výjimečných případech nemusí obsahovat složitě převoditelné mapové, grafické či obrazové přílohy) považuje za zásadní formu zveřejňování informací v procesu EIA a základní způsob, jakým by se k témtoto dokumentůmu měla dostat veřejnosti.

Ministerstvo se s názorem ochránce neztotožnilo a nenavrhlo opatření k nápravě. Proto se na něj ochránce obrátil se závěrečným stanoviskem, ve kterém zopakoval svoji argumentaci a navrhl, aby ministerstvo jeho závěry zpracovalo do svého postupu v zahájených a v budoucnu zahajovaných procesech posuzování vlivů na životní prostředí.

Ke dni zpracování této souhrnné zprávy není šetření dosud ukončeno.

INTEGROVANÁ PREVENCE A OMEZOVÁNÍ ZNEČIŠTĚNÍ (IPPC)

Ochráncce se setkal s případy provozů, kterých se týká zákon o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jednalo se o složité případy, které vyžadovaly koordinaci několika orgánů státní správy, například České inspekce životního prostředí, orgánů státní veterinární správy nebo orgánů ochrany veřejného zdraví. Ochráncce poukázal na nutnost spolupráce všech dotčených úřadů, aby krajský úřad, který integrované povolení vydává, mohl zohlednit jejich poznatky při přezkumu integrovaného povolení. Zákon mu totiž dává možnost přezkoumat plnění závazných podmínek integrovaného povolení, má-li za to, že došlo k závažnému porušení podmínek integrovaného povolení a následně uložit provozovateli opatření k nápravě. Takový postup také ochránce od krajského úřadu vyžaduje.

NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

Ochráncce se i v roce 2010 věnoval problematice ukládání odpadů fyzickou osobou na místě, které k tomu není zákonem určeno. V předchozím roce totiž shledal mezeru v platné právní úpravě spočívající v nemožnosti uložit nepodnikající fyzické osobě opatření ke zjednání nápravy (např. v podobě uložení povinnosti odpad v určené lhůtě odstranit). Proto se též obrátil s doporučením změny právní úpravy na ministra životního prostředí, který jeho upozornění považuje za vhodný podnět ke zvážení při tvorbě případné novely současného zákona o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ministr ochráncce informoval, že připravuje návrh věcného záměru zcela nového zákona o odpadech (který by měl nabýt účinnosti v roce 2014) s tím, že předmětný podnět bude diskutován i při přípravě tohoto zákona.

DŘEVĚNÉ ŽELEZNIČNÍ PRAŽCE

Ochráncce pokračuje v komunikaci s Českou inspekci životního prostředí a Ministerstvem životního prostředí v záležitosti nakládání s kontaminovanými dřevěnými železničními pražci. Česká inspekce životního prostředí vedla s příslušnými subjekty správní řízení za zjištěný prodej pražců. V současné době o případech rozhoduje Ministerstvo životního prostředí v rámci odvolacích řízení. Ministr životního prostředí ochráncce informoval, že ve věci prodeje pražců právnickým osobám nedošlo k názorové shodě mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem dopravy. Proto se Ministerstvo životního prostředí obrátilo na Evropskou komisi, kterou požádalo o výklad přílohy XVII Nařízení 1907/2006/ES (REACH). Stanovisko Evropské komise dosud vydáno nebylo, nicméně bude hrát roli i v probíhajících odvolacích řízeních. Do doby vydání stanoviska Evropské komise Ministerstvo životního prostředí setrvává na závěru, že **vyřazené pražce jsou nebezpečným odpadem** a že prodej právnickým osobám je možný pouze za předpokladu, že pražce splňují požadavky na tento výrobek a budou použity pro stejný účel (konstrukce kolejových polí železnice, dráhy povrchových dolů a mostnice).

Ochráncce dále prověřoval možnosti získání finanční podpory na likvidaci stávajících použitých dřevěných železničních pražců, které jsou v oběhu mezi obyvateli. Ministr životního prostředí ochránce informoval, že na tento záměr nelze získat finanční podporu z prostředků Státního fondu životního prostředí, nicméně přislíbil hledat jiné možnosti získání finanční podpory.

OCHRANA VOD

Provozování vodovodů a kanalizací

Na úseku ochrany vod se v roce 2010 ochránce setkal opět s celou řadou podnětů z oblasti zřizování a provozování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu. Mimo jiné řešil několik podnětů, které se týkaly porušování povinnosti vlastníka či provozovatele vodovodu či kanalizace umožnit připojení na vodovod či kanalizaci, pokud to umožňují kapacitní a další technické požadavky. Tato povinnost vyplývá ze zákona o vodovodech a kanalizacích (zákon č. 274/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Vlastníci či provozovatelé např. vyžadovali úhradu určitého poplatku (mělo se zpravidla jednat o jakousi formu příspěvku na náklady spojené s vybudováním vodovodu či kanalizace), ačkoliv zákon o vodovodech a kanalizacích výslovně stanoví, že **možnost napojení nesmí být podmiňována vyžadováním poplatků nebo jiných finančních plnění**. V případech, kdy takovým vlastníkem či provozovatelem vodovodu či kanalizace byly obce, poukazoval ochránce na jejich možnost stanovit tzv. místní poplatek dle zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) za zhodnocení stavebního pozemku jeho připojením na vodovod či kanalizaci. Ochráncce se také zabýval podněty v oblasti určování výše vodného či stočného.

PODNĚT SP. ZN.: 296/2010/VOP/DK

I. Je-li množství vod odebíraných z vodovodu měreno pomocí vodoměru, je tento údaj rozhodný rovněž pro stanovení množství vod vypouštěných do kanalizace, s případným připočtením množství vody získané z jiných zdrojů. V takovém případě není možno stanovovat množství odváděných odpadních vod pomocí směrných čísel.

II. Tam, kde pro odebírání vody z vodovodu odběratel instalovaný vodoměr nemá, a kde se množství odebrané vody stanovuje pomocí směrných čísel, slouží směrná čísla i ke stanovení množství vody vypouštěné do kanalizace, opět s připočtením množství vody získané z jiných zdrojů.

Na ochránce se obrátil stěžovatel, kterému byl ze strany provozovatele nově zřizované veřejné kanalizace předložen návrh smlouvy, v níž bylo mj. stanoveno, jakým způsobem bude zjišťováno množství odvedených odpadních vod a následně určena výše stočného. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že mu mělo být množství odváděných odpadních vod stanovováno pomocí směrných čísel, navzdory tomu, že byl vlastníkem rodinného domu, pro který odebíral vodu z veřejného vodovodu, jejíž množství bylo měreno osazeným vodoměrem.

Ochráncce sice nemohl s ohledem na svou působnost zasáhnout ve prospěch stěžovatele přímo proti provozovateli kanalizace, obrátil se nicméně na Ministerstvo zemědělství, které seznámil s daným případem a požádal ho o případné přijetí výkladového stanoviska k příslušnému ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích (§ 19 odst. 5), tak aby byly odstraneny případné nejasnosti v typově obdobných případech. Ministerstvo zemědělství této žádosti vyhovělo a dne 7. dubna 2010 zveřejnilo na svých webových stránkách stanovisko schválené výkladovou komisí Ministerstva zemědělství, ve kterém se přiklonilo ke stanovisku ochránce. Stěžovatel následně informoval ochránce, že s ohledem na stanovisko ochránce i výkladové komise Ministerstva zemědělství provozovatel od navrhovaného stanovování množství vypouštěných odpadních vod pomocí směrných čísel ustoupil.

V návaznosti na obdržené podněty jednal ochránce s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství také v záležitosti hydrogeologických vrtů a staveb studní s cílem zlepšit právní postavení a zvýšit ochranu vlastníků již stávajících studní při provádění nových vrtných prací na okolních pozemcích. Obě ministerstva se shodla na potřebě novelizace vyhlášky o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek (vyhláška č. 369/2004 Sb., ve znění vyhlášky č. 18/2009 Sb.), zejména ustanovení § 4 odst. 11 (s tím, že novelizaci připraví Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Českým báňským úřadem). Dále byla dohodnuta spolupráce vodoprávních úřadů s Ministerstvem životního prostředí v případě pochybností o povaze díla (zda se jedná o vrt, či vodní dílo studny). Díky témtu krokům by se mělo předcházet patovým situacím, kdy se v případě zásahu do pozemku nebude jednat ani o vodní dílo, ani o vrt (tzn. že žádný úřad nebude chtít uplatnit ve věci své kompetence).

Rozhodování o existenci vodního toku v pochybnostech

Ochránce zahájil z vlastní iniciativy šetření proti Ministerstvu zemědělství ve věci poskytování metodického vedení krajským úřadům při rozhodování podle § 43 odst. 2 vodního zákona, o tom, zda se v pochybnostech jedná o vodní tok. V souladu s judikaturou soudů totiž ochránce konstatoval, že pochybnosti musí být dány objektivně, a pokud z předložených důkazů navrhovatele vyplývají, tak není důležité, že správnímu orgánu připadá věc na první pohled jasná. Jinými slovy, neplatí názor, který byl některými správními orgány zastáván a uplatňován, tj. že k zahájení správního řízení je nutné, aby pochybnosti o existenci vodního toku měly sám správní orgán.

Ministr zemědělství posléze ochránce informoval, že plně respektuje závěry jeho šetření, nicméně s ohledem na probíhající novelizaci příslušného ustanovení vodního zákona, které by postup správních orgánů upřesnilo, již není vhodné metodiku měnit. Uvedenou změnu vodního zákona Parlament České republiky schválil (novela byla vyhlášena pod č. 150/2010 Sb. a vstoupila v účinnost od 1. srpna 2010). Podle novelizovaného § 126 odst. 8 vodního zákona tedy mají být napříště řízení v pochybnostech vedena jen z moci úřední. Občan bude moci dát k jejich zahájení pouze podnět.

Změnu zákona vzal ochránce na vědomí, nicméně konstatoval, že neřeší nedostatečnou metodiku v dané oblasti. Řízení v pochybnostech o tom, zda se jedná či nejedná o vodní tok nelze sice nyní zahajovat na návrh, i tak však nadále platí, že při rozhodování o tom, zda správní orgán řízení z moci úřední zahájí, nehrájí roli subjektivní pochybnosti tohoto úřadu. Rozhodující by měly být pouze **objektivní pochybnosti** vyplývající z předložených důkazů, a to i z důkazů předložených tím, kdo podnět k řízení podá. Z tohoto důvodu vydal ochránce své stanovisko, v němž Ministerstvu zemědělství navrhl opatření k nápravě spočívající mimo jiné ve změně dotčeného výkladu č. 53 k vodnímu zákonu.

V návaznosti na shora uvedené ministr zemědělství ochránci sdělil, že v souvislosti s přijetím zmiňované novely vodního zákona probíhá rešerše výkladů k tomuto zákonu, což se týká i výkladu č. 53, přičemž obsoletní výklady budou v co nejbližší době odstraněny. Předmětnou situaci proto ochránce i nadále sleduje.

ROZHODOVÁNÍ O KÁCENÍ DŘEVIN

Ochrance se i v roce 2010 zabýval podněty občanů, které se týkaly kácení dřevin. Na úseku povolování kácení dřevin, mimo jiné, zjišťoval, zda pro příslušné úřady existuje jednotná metodika Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo ochránce informovalo, že se sice snaží sjednocovat rozhodování obcí na tomto úseku, nicméně vzhledem ke specifickým okolnostem jednotlivých případů je formulování obecné metodiky velmi obtížné. Ministerstvo konstatovalo, že si je vědomo toho, že obecní úřady (I. stupně) nejsou vždy vybaveny pracovníky s dostatečným odborným vzděláním, ale již dnes mají možnost požádat o posouzení sporné dřeviny znalce z oboru dendrologie.

Vzhledem k tomu, že je tato agenda spojena nejen se značnými nároky na odbornost, ale mnohdy i s rozdílnými názory zainteresovaných stran (žadatelé o povolení, veřejnost, samospráva či občanská sdružení), se kterými je třeba se důsledně v rámci správního řízení vyprádat, přistoupilo Ministerstvo životního prostředí k jinému řešení, a to k přijetí novely zákona o ochraně přírody a krajiny, účinné od 1. prosince 2009. Došlo tak k přesunutí příjímání oznámení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 2, nikoliv žádostí o povolení kácení) z obcí I. stupně na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, čímž má být zaručena odbornost zejména při posuzování rozsahu zvláštních oprávnění (kácení z titulu správy vodních toků a kácení v ochranném pásmu elektrizační a plynárenské soustavy). V návaznosti na zkušenosti při provádění této novely ministerstvo připravuje zpracovat i metodický pokyn pro obce I. stupně (povolování kácení) i pro obce III. stupně (příjímání oznámení o kácení) a dále sjednocovat aplikační praxi. Ochránce přesun části agendy na odborněji vybavené obce vítá.

Ochránce dále konstatuje, že **dosud neexistuje zákon předvídaný v § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který se má týkat zaplacení odvodů za kácení dřevin**. Je toho názor, že v zájmu právní jistoty je vhodné zmiňovaný zákon připravit a přijmout nebo provést odpovídající legislativní změnu díkce § 9 tak, aby neobsahoval odkaz na neexistující právní předpis (s tím, že zvolení vhodného řešení náleží do gesce Ministerstva životního prostředí).

PODNĚT SP. ZN.: 4893/2009/VOP/HJ

Žádost o povolení kácení dřeviny je v případě spoluúvlastnictví pozemku, na kterém se dřevina nachází, podána oprávněnou osobou pouze tehdy, souhlasí-li s kácením dřeviny nadpoloviční většina spoluúvlastníků (počítáno dle součtu spoluúvlastnických podílů). Výši spoluúvlastnických podílů je orgán ochrany přírody povinen zkoumat a v případě, že tato podmínka není splněna, je vydané povolení o kácení dřeviny v rozporu se zákonem.

Ochránce se zabýval postupem příslušných úřadů v záležitosti poškození dřeviny buku v centru města Šumperka. V průběhu šetření zjistil, že Městský úřad Šumperk vydal povolení ke kácení dřeviny, a to na základě žádosti spoluúvlastníka pozemku, který nedisponoval nadpoloviční většinou spoluúvlastnických podílů. Ostatní spoluúvlastníci chtěli poškozený strom zachovat (byť patrně dosud nebyly provedeny potřebné stabilizační zásahy po poškození stromu). Rozhodnutí o povolení kácení potvrdil i Krajský úřad Olomouckého kraje. Ochránce dospěl k závěru, že k hospodaření se společnou věcí je nezbytné rozhodnutí spoluúvlastníků ve výši nadpoloviční většiny všech spoluúvlastnických podílů (§ 139 odst. 2 občanského zákoníku), což v tomto případě nebylo splněno, proto nebyla žádost podána oprávněnou osobou a úřady měly k této skutečnosti přihlížet (viz též rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn.: 18 Co 666/2000).

Ochránce podal podnět k provedení přezkumného řízení a navrhl zrušení vydaných rozhodnutí. Ministerstvo životního prostředí se ztotožnilo s jeho názorem a v přezkumném řízení zrušilo rozhodnutí o povolení kácení dřeviny prvního i druhého stupně. Současně byla věc vrácena k provedení dalšího řízení Městskému úřadu Šumperk. Ochránce proto celý případ i nadále sleduje.

2 / 13 / ČINNOST VĚZEŇSKÉ SLUŽBY

PŘEPLNĚNOST VĚZNIC

Krizová varianta počtu vězněných osob v Koncepci rozvoje českého vězeňství do roku 2015 (Vězeňská služba, 2005) počítala s 21 000 vězněnými osobami. V současné době je v českých věznicích a vazebních věznicích umístěno více než 22 000 osob, přičemž nelze opomenout dalších zhruba 7 000 odsouzených, kteří se vyhýbají nástupu výkonu trestu. Na problémy s přeplněností českých věznic a nedostatečný počet pracovníků (jak odborných zaměstnanců, tak příslušníků Vězeňské služby) upozorňuje ochránce již delší dobu, naposledy v předchozí souhrnné zprávě.

Zlepšení situace prozatím nepřinesla ani rekodifikace trestního zákona se **zavedením alternativních trestů**, jejichž větší využívání v rozhodovací praxi soudů vázne na dosud neexistujícímu systému elektronického monitoringu (trest domácího vězení).

Přeplněnost věznic výrazně omezuje možnosti přemístování vězněných osob. Odsouzení jsou umísťováni i do věznic několik set kilometrů vzdálených od místa bydliště jejich rodin, což ve velké míře znemožňuje tolík prospěšné kontakty s vnějším světem. Drtivá většina žádostí o přemístění je zamítnuta z kapacitních důvodů.

Ochránce má prostřednictvím stížností odsouzených k dispozici informace o chystaných žalobách proti České republice pro porušení zákazu nelidského zacházení (vycházejícího z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) právě z důvodu **přeplněnosti věznic**. Ta totiž při určité kumulaci negativních okolností (jakými může být třeba omezená hygiena) může vést ke konstatování porušení Úmluvy a přiznání odškodnění.

ÚSPORNÁ OPATŘENÍ

Dominantním tématem druhé poloviny roku 2010 jsou ve Vězeňské službě úsporná opatření. Pokynem generálního ředitele bylo uloženo ředitelům věznic přjmout opatření směřující k úspore nákladů na teplou vodu, na provoz elektrospotřebičů a osvětlení. Ochránce se v této souvislosti setkal s řadou stížností brojících proti těmto úsporam. Je zřejmé, že přijetí úsporných opatření ve spojení s nedobrou kapacitní situací českých věznic vytváří další tlak na psychiku vězněných a může vést k produkci drobných konfliktů či kázeňských přestupků, v horším případě ke vzniku nepokojů (jak ve svých stížnostech naznačují někteří odsouzení).

Zásadní problém je v **koupání jednou týdně** (ve vazbě dvakrát), což je sice v souladu s rádem výkonu trestu odnětí svobody, ale v rozporu s Evropskými vězeňskými pravidly (pravidlo 19.4). Pokud se budou uzamykat koupelny, vyjma času určeného pro koupání jednou týdně, tak mohou odsouzení ztratit možnost se umýt, byť ve studené vodě (ne všude mají umyvadlo na cele/ložnici). Problém není systémový, jde o to individuálně (pro každý oddíl věznice) nastavit časový přístup k teplé/studené vodě (pračce, rychlovárné konvici apod.) tak, aby se stihli všichni vězni v přiměřeném čase vystřídat. **Ochránce vede aktuálně několik šetření směřujících právě vůči přijatým úsporným opatřením.**

ZDRAVOTNÍ PÉČE

Ochránce pravidelně dostává podněty vězněných osob obsahující výhrady vůči kvalitě a dostupnosti zdravotní péče v průběhu výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody. Zjevné problémy působí **nedostatek lékařského zdravotnického personálu ve věznicích**, který má za následek horší dostupnost zdravotní péče (např. čekací doby na gynekologická vyšetření u žen; již v minulosti kritizované provádění vstupních lékařských prohlídek „*nejpozději do 4 dnů od nástupu*“). Další stížnosti na zdravotní péči se tradičně týkají nepředepsání požadovaných léků, neobjednání na odborné vyšetření, ale objevují se rovněž stížnosti na neposkytnutí zdravotní péče z důvodu nedostatku finančních prostředků na zaplacení regulačních poplatků popř. poplatků za recept (blíže k této problematice viz str. 139).

DONUCOVACÍ PROSTŘEDKY

Na ochránce se obrátilo několik odsouzených se stížností na používání řetězů (v jazyce Vězeňské služby „*řetízkových pout*“) namísto standardních pevných pout, přičemž namítali, že **Evropská vězeňská pravidla používání řetězů zapovídají**. Důvody a četnost používání tohoto donucovacího prostředku ochránce mapoval i během systematických návštěv. V roce 2010 byla v návaznosti na několik případů útěků vězněných osob zpřísněna pravidla pro poutání během eskort např. do civilních zdravotnických zařízení.

PODNĚT SP. ZN.: 755/2010/VOP/MS

Předpisy regulující pobyt ve věznicích nikde nespecifikují podobu pout, aby jednoho ze základních donucovacích prostředků. Existuje-li však takový donucovací prostředek ve dvou srovnatelných provedeních (co se týká naplnění účelu jejich používání), přičemž jedno z těchto provedení zasahuje nepřiměřeně do práva na ochranu lidské důstojnosti, je třeba používat to technické provedení, které zasahuje do práv odsouzených méně.

Šetření ochránce v tomto případě nesměřovalo proti poutání samotnému [které bylo v daném případě v souladu s ustanovením § 17 zákona o Vězeňské službě (zákon č. 555/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)], ale proti konkrétní podobě donucovacího prostředku sloužícího k poutání. Někdy bývají k poutání vězněných osob používána řetízková pouta, což je de facto řetěz se dvěma většími oky sloužícími k provlečení. Spoutání se následně dokončí sepnutím řetězu pomocí klasického visacího zámku. V některých věznicích se poutání řetězem používá např. při eskortování nebezpečných odsouzených, jinde jako běžná alternativa standardních pevných pout na ruce. Přitom používání řetězů výslovně zapovídají Evropská vězeňská pravidla. Zásadním argumentem ze strany Vězeňské služby jsou poznatky z praxe, kdy v minulosti mělo dojít k tomu, že odsouzený spoutaný standardními pevnými pouty dokázal pomocí vykloubení palce (za předpokladu úzké dlaně) tato pouta sejmout.

Ochránce v této věci (s ohledem na zásadu minimalizace zásahu stanovenou v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) provedl test proporcionality. Zjišťoval, zda je používání poutacích řetězů (a s tím související možné porušení práva na zachování lidské důstojnosti, příp. zákazu mučení) přiměřené dalšímu principu demokratického právního státu, totiž veřejnému zájmu na bezpečném průběhu eskorty/předvedení (v širším smyslu ochrana života, zdraví, majetku, veřejného pořádku). Přitom dospěl k závěru, že existují dostatečné alternativy zasahující do práva na zachování lidské důstojnosti v mnohem menší míře. Pokud by výjimečně tělesné charakteristiky odsouzeného umožňovaly sejmout standardních pevných pout, je možné je pevněji přiložit, případně tento donucovací prostředek kombinovat s jiným (poutací opasek, pevná pouta na nohy).

Ochránce se domnívá, že poutací řetězy zůstaly ve výzbroji Vězeňské služby coby relikt z předválečného období. Není to donucovací prostředek, který by měl být používán v 21. století, a to zejména s ohledem na respekt k lidské důstojnosti.

Poutací řetězy mohou být snadno nahrazeny pevnými pouty s poutacím opaskem (ve výjimečných případech, kdy nepostačí použítit toliko pevných pout na ruce). V mimořádných případech má Vězeňská služba dále k dispozici pevná pouta na nohy, která lze kombinovat s pevnými pouty na ruce i s poutacím opaskem. Nelze opomenout, že aplikace poutacích řetězů (ručních i nožních) s sebou nese daleko větší míru nebezpečnosti (možnost napadení ze strany vězněných osob během příkládání), než pevná pouta. Policie České republiky kritizovaný donucovací prostředek ve výzbroji taktéž nemá. Ochránce nemá ani informace o tom, že by poutací řetězy byly používány coby donucovací prostředek v jiných demokratických státech.

Ochránce se svými zjištěními seznámil generálního ředitele Vězeňské služby. Ten se s jeho závěry neztotožnil. Následně ochránce shrnul svou argumentaci a navrhl jako opatření k napravě vyřazení tohoto donucovacího prostředku z výzbroje Vězeňské služby. Ke dni zpracování této zprávy není šetření ukončeno.

PŘEDRAŽOVÁNÍ ZBOŽÍ VE VĚZEŇSKÝCH KANTÝNÁCH

Cenám ve vězeňských kantýnách se ochránce věnuje již delší dobu. Kromě šetření jednotlivých podnětů od vězněných osob inicioval ochránce plošnou kontrolu těchto prodejen (kontrola byla provedena v 11 ze 36 věznic a vazebních věznic) prostřednictvím oddělení cenové kontroly krajských finančních ředitelství. Jednotlivá finanční ředitelství dospěla k závěru, že se uplatňované ceny některých druhů zboží pohybují

na horní hranici úrovně, kterou je ještě možno považovat za souladnou s cenovými předpisy. V jednom případě byla uložena pokuta za porušení informační povinnosti.

Na dodržování přiměřených cen v kantýnách by předně měli dohlížet sami ředitelé věznic. Jejich povinností je zajistit vězněným, že ceny zboží v prodejně věznice nepřesahují ceny obvyklé v obci, v jejímž územním obvodu se věznice nachází. Generální ředitel Vězeňské služby ochránce informoval, že kantýny podléhají čtvrtletnímu srovnávání s cenami v okolních prodejnách, které provádějí samy věznice.

Vzhledem k omezenému sortimentu zboží, omezenému počtu zákazníků ve věznicích, a tím pádem i omezenému obratu, nelze vězeňské kantýny relevantním způsobem srovnávat s prodejnami např. v supermarketech. Srovnávání cen s okolím je v mnoha případech relativizováno také umístěním věznice (nelze srovnávat odlehlu věznici se supermarketem v nejbližším městě).

Ochránce se s hodnocením finančních ředitelství ztotožnil, včetně toho, že není možné srovnávat vězeňské kantýny s prodejnami v supermarketech a je nutno přihlížet i k objektivním podmínkám. Nicméně upozornil na to, že ani objektivní podmínky nemohou do budoucna sloužit jako záminka pro uplatňování nepřiměřených cen ve vězeňských prodejnách. **Za srovnatelné obchody považuje ochránce např. večeřky, vysokoškolské, nemocniční a firemní bufety či kantýny v obvodu věznice.**

PRÁVO NA INFORMACE

Ochránce se zabýval také případy, kdy došlo k odmítnutí poskytnutí informace, které má Vězeňská služba k dispozici v osobním spise odsouzeného, neboť souvisejí s působnostní vězeňské služby (např. odsuzující rozsudek). Vnitřní předpis Vězeňské služby (nařízení Generálního ředitele č. 50/2008) obsahoval ustavení, které zapovídalo poskytování jiných informací, než těch, které vznikly z činnosti Vězeňské služby.

Dle vysloveného názoru ochránce tato úprava odporovala základním zásadám činnosti správních orgánů a rovněž pravidlům pro poskytování informací tak, jak jsou nastaveny v zákoně o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V konkrétním případě věznice odmítla poskytnout odsouzenému kopii písemného vyhotovení rozsudku (tedy písemnost nevycházející z činnosti Vězeňské služby, ale s její působností přímo související), přičemž právě na základě tohoto rozsudku stěžovatel vykonával trest odnětí svobody.

Odmítnutí poskytnutí informace v tomto případě může mít charakter **zamezení či výrazného omezení realizace práva seznámit se s textem odsuzujícího rozsudku** a náležitě si připravit vlastní obhajobu (např. v rámci využití mimořádných opravných prostředků), které vyplývá z Listiny základních práv a svobod.

Po intervenci ochránce byl **vnitřní pokyn změněn** tak, aby odpovídal úpravě v nadřazených právních normách.

KÁZEŇSKÉ TRESTY

Nadále se na ochránce obrací řada odsouzených s výhradami vůči svému kázeňskému potrestání. Odsouzeným obvykle vadí samotný fakt, že byli kázeňsky potrestáni. Uložení kázeňského trestu totiž pro vězněnou osobu často znamená horší zařazení v rámci vnitřní diferenciace, ke kázeňským trestům se taktéž přihlíží při zaměstnávání odsouzených, při řízení o návrhu na podmíněné propuštění apod.

Ústavní soud svým nálezem ze dne 29. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08 **zrušil část zákona o výkonu trestu odnětí svobody** (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která vylučovala soudní přezkum rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení. Účinnost zrušení daného ustanovení byla odložena do 30. června 2011. Do této doby má zákonodárce čas na přijetí nové úpravy, která bude reflektovat závěry Ústav-

ního soudu. Stěžejní bude vyřešit otázku věcné příslušnosti soudu k projednávání návrhů na přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu (obecné soudy či správní soudy).

Z uvedeného nálezu Ústavního soudu je patrné, že nesměřuje k paušálnímu přezkumu všech rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, ale pouze k těm **kázeňským trestům, které závažným způsobem zasahují do osobní integrity odsouzeného** (jde zejména o kázeňský trest umístění do samovazby, celodenní umísťení do uzavřeného oddělení a umístění do uzavřeného oddělení s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení). Ochránce zavedení možnosti přezkumu vítá, neboť se pravidelně setkává s nedostatečným odůvodněním rozhodnutí o uložení těchto kázeňských trestů. Kázeňské řízení, ve kterém se rozhoduje např. o uložení trestu za sebepoškození či užití omamných a psychotropních látek často vykazuje nedostatky v dokazování (viz následující případ).

PODNĚT SP. ZN.: 5977/2009/VOP/JPK

V kázeňském řízení proti odsouzenému, který se sebepoškodil, by mělo být zohledněno, co bylo příčinou sebepoškození (účelové jednání či skutečné psychické problémy). K příčině automutilace by se měl vyjádřit lékař. V opačném případě není dostatečně prokázána subjektivní složka kázeňského přestupku – zavinění.

Stěžovatel M. K. namítal, že mu není ve Věznici Oráčov poskytována náležitá zdravotní péče (mimo jiné vysazení léku diazepam) a zacházení, v důsledku čehož se již dvakrát sebepoškodil a byl za to opakován kázeňsky potrestán, neboť zákon o výkonu trestu odnětí svobody odsouzeným zakazuje poškozovat si úmyslně zdraví. Uvedl, že trpí závažnou poruchou osobnosti a alkoholismem ve 4. stupni, které jsou mj. příčinou úzkostních, depresivních a sebepoškozujících stavů a projevů chování. Toto tvrzení potvrzuje i skutečnost, že se sebepoškozoval již na svobodě.

Z vyjádření vedení věznice ochránce zjistil, že lék diazepam byl stěžovateli vysazen na přímé doporučení psychiatrických odborníků z vězeňské nemocnice v Brně z toho důvodu, že obsahuje látky, na kterých byl odsouzený závislý před nástupem do výkonu trestu odnětí svobody. Z tohoto hlediska se jeho sebepoškození mohlo jevit i jako účelová forma nátlaku, jak si vynutit jeho opětovné nasazení. Za sebepoškozující jednání byl stěžovatel skutečně potrestán umístěním do uzavřeného oddělení, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení.

Již v dřívějších kauzách ochránce požadoval v případech návrhu na kázeňské trestání za sebepoškozování, aby nejprve došlo k lékařskému vyšetření odsouzeného. Účelem takového vyšetření je zjistit příčinu automutilačního jednání odsouzeného. Pouze pokud lékař stanoví, že se jedná o manipulativní nebo nátlakové účelové jednání, lze mít za prokázanou vinu odsouzeného, a tedy i příčitatelnost. Jen v takovém případě lze za takové jednání uložit kázeňský trest. V opačném případě (například pokud se jedná o projev psychické nemoci, jejímž důsledkem je omezení rozpoznávacích nebo ovládacích složek vůle) nelze za sebepoškozující chování trestat.

Vzhledem k tomu, že před uložením kázeňských trestů u odsouzeného M. K. nedošlo k posouzení odsouzeného lékařem z hlediska příčin sebepoškozování, došlo ze strany Vězeňské služby k pochybení. Kázeňská řízení vykazují závažnou vadu, jejímž důsledkem je nedostatečně prokázaná způsobilost subjektu být odpovědným za spáchání kázeňského přestupku. Z důvodu uplatňování pravidla „*in dubio pro reo*“ (v pochybnostech ve prospěch obviněného) při veřejnoprávním trestání, ochránce konstatoval, že pro udělení kázeňských trestů nebyla dostatečně zjištěna deliktní způsobilost stěžovatele.

Ochránce se svými závěry seznámil ředitele dotčené věznice a rovněž generálního ředitele Vězeňské služby. Následně byly kázeňské tresty stěžovateli vymazány s tím, že rozhodnutí o jejich uložení bylo špatně odůvodněno.

ZASÍLÁNÍ TABÁKOVÝCH VÝROBKŮ DO VĚZNIC

Podnety několika odsouzených se týkaly možnosti zaslání cigaret do věznic v rámci nárokových balíčků. Počátkem roku byla vnitřním pokynem Vězeňské služby (Pokyn ředitele odboru výkonu vazby a trestu č. 1/2010) zprísňena pravidla pro zaslání tabákových výrobků obecně do věznic. Vyznat se ve složitém systému daňových a celních předpisů je obtížné, a v tomto duchu ochránce uvítal iniciativu Vězeňské služby, která měla sjednotit postup věznic při kontrole obsahu nárokových balíčků. Nicméně úprava byla pojata nepřiměřeně restriktivně a vedla k nepřiměřenému omezení práv vězněných osob.

Vnitřní pokyn vyloučil možnost, aby **osoby blízké** předaly odsouzenému několik krabiček cigaret, které bez povinnosti platit clo legálně dovezly do České republiky (cigarety byly označeny cizím kolkem). Během šetření ochránce se Generální ředitelství cel po dohodě s Generálním ředitelstvím Vězeňské služby obrátilo na Ministerstvo financí k zaujetí stanoviska k pojmu „*dovoz pro osobní potřebu*“ (v originále „*for its own use*“) v tom smyslu, zda je možně legálně dovezené tabákové výrobky (tedy v omezeném množství dle zákona o spotřebních daních, směrnice Rady 2008/118/ES, a 92/12/ES) dále šířit mezi osobami blízkými a přáteli.

Ministerstvo financí se přiklonilo k **extenzívnímu výkladu** úsloví „*dovoz pro osobní potřebu*“. Legálně dovezené tabákové výrobky lze bud' osobně spotřebovat nebo je poskytnout bez jakékoliv přímé nebo nepřímé finanční náhrady svým rodinným příslušníkům a přátelům (třeba i ve vězni).

V tomto duchu byl **upraven vnitřní předpis Vězeňské služby**. Vězněná osoba tak má v rámci nárokového balíčku právo na příjem tabákových výrobků opatřených i jiným než českým kolkem (za předpokladu, že byly do České republiky legálně dovezeny).

2 / 14 / DOPRAVA

ZÁPIS BODŮ DO BODOVÉHO HODNOCENÍ ŘIDIČE

Na ochránce se často obracejí řidiči, kteří dosáhli 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče a nesouhlasí s postupem úřadů při řešení jejich námitek dle § 123f zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Často je tento krok jen snahou o maximální oddálení okamžiku, kdy je „vybodovaný řidič“ povinen odevzdat řidičský průkaz.

Ochránce se při udílení „*trestných bodů*“ setkává mj. s tím, že přístup správních orgánů je mnohdy formální, a dochází tak k zápisu bodů na základě podkladů, které nejsou podrobeny rádnému zkoumání.

PODÑET SP. ZN.: 3921/2010/VOP/MK

Správní orgány provádějící zápis bodů do bodového hodnocení řidiče jsou povinny zkoumat, zda rozhodnutí, na jehož základě má k zápisu bodů dojít, netrpí vadou nicotnosti. Pokud je rozhodnutí nicotné, je správní orgán provádějící zápis povinen dát příslušnému správnímu orgánu podnét k prohlášení nicotnosti.

Ochránce zahájil šetření podnetu pana K. H., který poukazoval na vadný postup úřadů při zápisech bodů do jeho bodového hodnocení. Stěžovatel byla policejním orgánem uložena bloková pokuta za přestupek v situaci, kdy tento postup je dle § 22 odst. 11 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vyloučen. Takto uložená bloková pokuta se následně stala podkladem pro zápis bodů do bodového hodnocení řidiče. Po určité době stěžovatel dosáhl dvanácti bodů ve svém bodovém hodnocení a správní orgány se následně zabývaly jeho námitkami, které však byly zamítnuty. Stěžovatel se poté obrátil na policejní orgán s podnětem k prohlášení nicotnosti.

nosti dříve uložené blokové pokuty. Policejní orgán dospěl k závěru, že uložená bloková pokuta trpí vadou nicotnosti a pokutu zrušil. Tento postup pak vedl k výmazu bodů zapsaných na podkladě blokové pokuty.

Ochránci se zaměřil především na činnost správních orgánů zapisujících trestné body do bodového hodnocení řidiče a jejich povinností ve vztahu ke zkoumání podkladů k provedení zápisu.

Ochránci konstatovali, že správní orgány nejsou v žádném případě orgány přezkumnými či nadřízenými v tom smyslu, že by samy mohly hodnotit zákonost či správnost podkladů. Ve vztahu k nicotným rozhodnutím však ochránci jednoznačně konstatovali, že orgány provádějící zápisu bodů do bodového hodnocení řidiče jsou povinny zkoumat, zda rozhodnutí, na jehož základě má dojít k zápisu trestních bodů, netrpí vadou nicotnosti. Pokud k tomuto závěru dospějí, jsou povinny dát příslušnému správnímu orgánu (v tomto případě Policii České republiky) podnět k prohlášení nicotnosti. Tato povinnost dle ochránců plyne z ustanovení § 78 odst. 3 správního řádu. Oba dotčené úřady (I. i II. stupně) se závěrem ochránců souhlasily. Pracovníci, kteří tuto agendu vykonávají, byli v tomto směru proškoleni.

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ ZA DOPRAVNÍ PŘESTUPEK A OTÁZKA ROZSAHU ODVOLÁNÍ

Obecně je rozsah odvolání upraven v ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů): „*Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí*“. Ochránci se však setkal s případem, kdy doslovné lpění na textu zákona vedlo k nelogickému postupu úřadů.

Stěžovatel byl obviněn z několika dopravních přestupků, přičemž správní orgán I. stupně jej uznal vinným pouze z jednoho z nich a v ostatních bodech řízení zastavil. Proti rozhodnutí, které nebylo ve výrokové části rozčleněno do jednotlivých výroků, nýbrž tvořilo jeden celek, se stěžovatel odvolal. Odvolání bylo poměrně stručné. Ačkoli z něj výslově nevyplývalo, že odvolání směruje jen proti výroku o vině, bylo to s ohledem na okolnosti případu zřejmé.

V důsledku doslovného výkladu § 82 správního řádu došlo k újmě na právech stěžovatele, neboť správní orgány nepovažovaly výroky o zastavení řízení za pravomocné (dospěly k závěru, že odvoláním bylo napadeno rozhodnutí jako celek). Ochránci konstatovali, že zejména v případech, kdy odvolatel brojí proti rozhodnutí, které jej částečně zbavuje obvinění, musí **správní orgány při posuzování rozsahu odvolání vycházet nejen z jazykového výkladu** § 82 správního řádu, ale i z logiky věci a všech okolností případu. Dovozovat, že odvolání směřuje i proti výrokům, v nichž došlo např. k zastavení řízení, postrádá smysl, neboť odvolatel, který je způsobilý k právním úkonům, obvykle nebude podávat odvolání ve svém neprospěch (určitý smysl by mělo odvolání vůči výroku o zastavení řízení v případě, že by odvolatel napadal důvod zastavení řízení; takový požadavek by však nepochybňně byl v případném odvolání vyjádřen). Správní orgány (I. i II. stupně) závěry ochránců akceptovaly.

ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU VÝKONEM VEŘEJNÉ MOCI

Dle zjištění ochránců Ministerstvo dopravy v roce 2010 nároky o odškodnění **odmítalo** dle zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (§ 1 a násl. zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **ve všech případech (nebylo zjištěno jediné dobrovolné plnění)**. To je v přímém rozporu se stavem na jiných ministerstvech a také s tvrzeními, které česká vláda předkládá Evropskému soudu pro lidská práva. Ochránci má tedy vážné obavy, zda je institut předběžného posuzování nároků v podobě, jaké jej naplňuje Ministerstvo dopravy, skutečně účinným prostředkem nápravy, a zda se nejedná o pouhé **zbytečné šestiměsíční prodloužení odškodňovací procedury soudní**. Zamítavá rozhodnutí navíc vesměs nejsou právně odůvodňována. Do velké míry lze tuto skutečnost přičíst neexistenci centrálního místa posuzování nároků, jehož pracovníci by byli v této agendě systematicky školeni, sledovali by vývoj judikatury (české i mezinárodní) a sdíleli

by získané zkušenosti s pracovníky ostatních ministerstev. Ministr dopravy do dne vydání této Souhrnné zprávy prozatím **nepřijal uspokojivá opatření k nápravě**.

K problematice odškodňování za škodu způsobenou státem při výkonu veřejné moci viz též str. 175.

2 / 15 / DANĚ, POPLATKY, CLA

NEMOŽNOST VRÁCENÍ DANĚ Z PŘIDANÉ HODNOTY OSOBÁM SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM PŘI POŘÍZENÍ AUTOMOBILU V ZAHRANIČÍ

Ochránce se zabývá slučitelností české právní úpravy s unijním (komunitárním) právem, a to v rozsahu podmínky pro vrácení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením z důvodu zakoupení vozidla v tuzemsku [§ 85 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

Činí tak na základě podnětu stěžovatelů, kteří pořídili vozidlo v zahraničí a kteří s námitkou neslučitelnosti neuspěli ani v odvolacím řízení. Ochránce si nejdříve vyžádal stanoviska dotčených úřadů.

Dospěl k závěru, že **podmínka zakoupení vozidla v tuzemsku** obsažená v ustanovení § 85 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, které zakotvuje nárok osoby se zdravotním postižením na vrácení zaplacené daně z přidané hodnoty pouze u osobního automobilu zakoupeného v tuzemsku (nikoliv v zahraničí), **pravděpodobně není slučitelná s komunitárním právem**.

Ve smyslu judikatury Evropského soudního dvora (rozhodnutí C-12095 „Decker“ ze dne 28. dubna 1998 dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>), lze totiž za překážku volnému pohybu zboží považovat takovou právní úpravu, která motivuje osobu v rozhodnutí, kde zboží pořídí. Jelikož dovétek „v tuzemsku“ motivuje osobu se zdravotním postižením, jež jinak splňuje podmínky pro vrácení daně, pořídit automobil právě a jen v České republice, může odporovat unijnímu právu právě tím, že vytváří překážku volnému pohybu zboží. Ochránce má za to, že i právní úprava, která nevychází z komunitárního práva (není výsledkem tzv. harmonizační procedury), by měla respektovat základní pravidla volného pohybu, v daném případě zboží.

NESROVNALOSTI VYPLÝVAJÍCÍ Z UPLATŇOVÁNÍ DAŇOVÝCH ZÁKONŮ

Stejně jako v roce 2009 se ochránce setkal s negativními dopady přílišné konkretizace právní úpravy daní z příjmů, či důsledky, jež zákonodárce pravděpodobně nepředvídal. Příkladem může být zdanění příjmu (dávky penzijního připojištění v podobě jednorázového vyrovnaní), kdy aplikací stávající právní úpravy [ustanovení § 36 odst. 2 písm. n) v návaznosti na ustanovení § 8 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů] došlo ke zdanění příjmu, který již prakticky jednou zdaněn byl. Základem daně v popsaném případě je totiž uvedená dávka nesnížená o příspěvky zaplacené penzijnímu fondu zaměstnavatelem za zaměstnance po 1. lednu 2000. V hodnoceném případě však byly příspěvky zaměstnavatele již jednou částečně zdaněny, neboť přesahovaly limit pro osvobození těchto příspěvků od daně z příjmů (ze závislé činnosti) podle ustanovení § 6 odst. 9 písm. p) bodu 1. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

POSTIŽENÍ DŮCHODU PŘIPISOVANÉHO NA ÚČET U BANKY V DŮSLEDKU EXEKUCE NAŘÍZENÉ PŘIKÁZÁNÍM POHLEDÁVKY Z ÚČTU

Ochránce je pravidelně oslovoval v případech exekučního postižení účtu u banky, na který je poukazována mzda, důchod, případně dávky. Většinou jde o exekuce vedené soudními exekutory, objevily se však i případy obdobného postupu správce daně. Ochránce nezpochybňuje oprávněnost samotného nařízení

exekuce přikázáním pohledávky z účtu. Má však za to, že i při tomto zpùsobu exekuce je třeba respektovat zákonnou ochranu určitých příjmù.

Mzda, dùchod, některé dávky nebo jiné příjmy, které (vesmìs) nahrazují odmìnu za práci, lze sice exekucí postihnout, ale pouze částečnì – srázkami [§ 276 a následující a § 299 občanského soudního rádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znìní pozdějších předpisù)], případnì určitým pomèrem (§ 318 a 319 občanského soudního rádu). Některé příjmy exekuci nepodléhají vùbec (§ 317 občanského soudního rádu).

Ochráncé má za to, že **pokud povinný správci daně doloží** (například posledními třemi výpisy z účtu), že **mu na účet nejsou poukazovány jiné příjmy**, než ty, které exekuci nepodléhají nebo podléhají jen srázkám, a že se v okamžiku nařízení exekuce přikázáním pohledávky z účtu u banky na tomto účtu nena-cházely jiné prostředky než naposledy připsané částky takových příjmù (na účtu nejsou úspory), **měl by správce daně exekuční příkaz zrušit** (pro případ včasného uplatnìní opravného prostředku) nebo **exekuci přikázáním pohledávky z účtu zastavit**, a to třeba i částečnì (s přihlédnutím ke zmíněným úsporám, či prostředkùm poukazovaným na účet plně podléhajícím exekuci).

K okamžité ochraně povinných pak v současnosti slouží ustanovení § 304b občanského soudního rádu, umožňující povinnému vybrat z exekucí postiženého účtu částku odpovídající dvojnásobku životního minima (aktuálnì celkem 6 252 Kč). O tomto opravnění musí být povinný v exekučním příkazu poučen.

Pokud jsou na účet poukazovány výše specifikované příjmy, **povinný také nepochybí, změní-li zpùsob jejich výplaty**. Podléhají-li takto přesmìrované příjmy srázkám, správci daně samozřejmì nic nebrání v tom, aby je tímto zpùsobem postihl. Přesmìrování plateb však bohužel není úcinné v případì dùchodù, a to s ohledem na zákonnou lhùtu pro zmìnu zpùsobu výplaty. V těchto případech skutečnì nezbývá než napadnout exekuční příkaz nebo se později dožadovat zastavení exekuce za současného doložení povahy prostředkù aktuálnì poukazovaných na účet.

VYMÁHÁNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH POHLEDÁVEK OBECNÍMI ÚŘADY

Ochráncé v minulosti apeloval na správní úřady, aby veřejnoprávní pohledávky vymáhaly vlastními silami (samy provedly exekuci), mají-li k dispozici informace nasvèdčující možnosti nařízení exekuce například srázkami ze mzdy (dùchodu) či přikázáním pohledávky z účtu u banky.

Ochráncé si proto cení postupu těch úřadù, které samy nařídí a provedou pomìrnì náročnou exekuci prodejem movitých vècí [dùívìjší ustanovení § 73 zákona o správì daní a poplatkù (zákon č. 337/1992 Sb., ve znìní pozdějších předpisù), nyní § 174 a následující daňového rádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znìní pozdějších předpisù) za přimìreného použití ustanovení § 323 a následujících občanského soudního rádu]. Upozorňuje však na nezbytnost dodržení zákonného postupu a respektování práv povinných i tretíhù osob, jichž se exekuce mùže citelnì dotknout. Odmitá jakékoli nezákonné postupy vètne těch, které prakticky spočívají ve vynucení úhrady na osobách odlišných od povinného – dlužníka.

PODÑET SP. ZN.: 2205/2010/VOP/BK

I. Movité vèci nelze sepsat v bytì jiné osoby, který povinný ve skutečnosti neužívá. To, že má povinný v domì, v némž se takový byt nachází, hlášeno místo svého trvalého pobytu, na tom nic nemìní.

II. Protokol o soupisu movitých vècí musí odrážet faktický prùbìh provádìnìho úkonu a musejí do něj být zaznamenány skutečnosti rozhodné pro posouzení zákonnosti (správnosti) vedené exekuce (např. tvrzení tretíhù osob, že se povinný v bytì nezdružuje; uplatnìní vlastnického práva tretíhù osob k sepisovaným vècem, předložení dokladù o koupi sepisovaných vècí tretími osobami apod.).

III. Třetí osoby, které uplatňují své vlastnické právo k sepisovaným věcem, musejí být poučeny o tom, že své právo mohou uplatnit prostřednictvím vylučovací žaloby k soudu. Obecní úřad není oprávněn rozhodovat o vylučovací žalobě.

IV. Za žádných okolností nelze třetí osoby nutit k zaplacení dluhu povinného zabavením jejich věcí s jediným poučením spočívajícím v tom, že pokud své věci v určité lhůtě nevykoupí, budou prodány v dražbě.

Magistrát města Chomutova (dále „magistrát“) nařídil exekuci prodejem movitých věcí. Soupis věcí pak pracovníci magistrátu provedli v bytě nacházejícím se v domě, v němž měl povinný hlášeno místo svého trvalého pobytu, ačkoliv byli nájemcem bytu informováni o tom, že se povinný v bytě již nezdržuje (žije se svou přítelkyní a dětmi na jiném místě), a aniž předtím prohlídkou bytu (věcí v něm umístěných) ověřili, že jde o byt povinného v tom smyslu, že ho povinný skutečně užívá.

V rozporu s touto skutečností pracovníci magistrátu do protokolu zaznamenali, že se povinný nezdržoval doma. Naopak nezaznamenali tvrzení nájemce bytu, který uplatnil své vlastnické právo k sepisovaným věcem a na místě předložil doklady o jejich kupi. Nájemce bytu nepoučili o tom, že může své vlastnické právo chránit podáním vylučovací žaloby k soudu. Pouze ho opakováně vyrozuměli o tom, že pokud své věci do 15 dnů nevykoupí, budou prodány v dražbě.

Následně magistrát opakovaně rozhodl v přímém rozporu s důkazy, které mu nájemce předložil. Přes nedostatek věcné příslušnosti dokonce zamítl vylučovací žalobu, kterou mu nájemce (namísto soudu) předložil.

Nájemce po bezvýsledné snaze o dosažení nápravy dokladováním svého prvního tvrzení, že povinný byt neužívá (předložením aktuální nájemní smlouvy uzavřené povinným i smlouvy jí předcházející) a předložením dokladů o kupi sepsaných věcí (které magistrát odmítl s poukazem na to, že na nich není vyznačeno jméno kupce), magistrát požádal o povolení vykoupení svých vlastních věcí a následně je skutečně „*vykoupil*“ – zaplatil částku vymáhanou magistrátem na povinném.

Pochybení, která ochránce magistrátu vytkl ve zprávě o šetření, magistrát odmítl. V návaznosti na závěrečné stanovisko sice splnil konkrétní opatření k nápravě navržené ochráncem (nájemci vrátil zaplacenou částku i s úroky z prodlení), jinak se však k pochybení nevyjádřil a ani jeho další postup nesvědčí o znalosti právní úpravy a jejím respektování.

MÍSTNÍ POPLATKY A POPLATEK ZA KOMUNÁLNÍ ODPAD PODLE § 17a ZÁKONA O ODPADECH

V oblasti místních poplatků nadále převládají podněty týkající se místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů [§ 10b zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve spojení s obecně závaznou vyhláškou obce]. Ochránci současně sledují nárůst počtu obcí, které namísto uvedeného místního poplatku zavedly poplatek podle ustanovení § 17a zákona o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V důsledku toho dochází častěji k případům, kdy osobám s evidovaným trvalým pobytom v jedné obci, ve skutečnosti žijícím v obci jiné, vzniká **povinnost platit jak místní poplatek, tak poplatek za komunální odpad**. Tyto osoby se pak (často neúspěšně) pokouší o řešení situace prominutím poplatku v obci svého trvalého pobytu.

Ochránci také vnímá určité praktické nesnáze obcí při správě poplatku za komunální odpad podle § 17a zákona o odpadech. Volba tohoto způsobu zpoplatnění komunálního odpadu je spojena s vyššími nároky na obsah samotné obecně závazné vyhlášky obce, jak co do jejího souladu se zákonem při stanovení výše poplatku, tak co do rozsahu vymezení povinností plátců umožňujících praktickou bezproblémovou správu tohoto poplatku (včetně případného řádného vyměření poplatku poplatníkům, případně plátcům).

S ohledem na dřívější kompetenční konflikt mezi Ministerstvem pro životní prostředí a Ministerstvem financí (stejně jako na debatu o povaze správy poplatku za komunální odpad) odkazuje ochránce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, sp. zn. Komp 4/2010, podle kterého je **správa tohoto poplatku výkonem přenesené pùsobnosti obce** a orgánem příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ve vèci řízení o uvedeném poplatku je **Ministerstvo financí**.

POPLATKY VE VEŘEJNÝCH ARCHIVECH

Ochránce ukončil šetření postupu Národního archivu při správě peněžitých částek, jež jsou veřejnými archivy vybírány za fotokopie archiválií dle ceníku služeb obsaženého v příloze č. 4 vyhlášky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službì (vyhl. č. 645/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V konkrétním případě docílil toho, aby Národní archiv vrátil zpùt archivnímu badateli částku, kterou zaplatil v rozporu s platnou právní úpravou.

Na ústřední úrovni pak vedl dialog s Ministerstvem vnitra o povaze vybíraných částek. Ochránce spolu s ministerstvem dospěli k názoru, že částky vybírané podle ceníku služeb jsou materiálně „*správními poplatky*“, poněvadž pořizováním výpisu, opisu a kopie archiválií dochází ze strany veřejných archivù k výkonu státní správy. Z pohledu formálního ale nejsou tyto poplatky regulovány zákonem o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale zákonem o archivnictví a spisové službì (zákon č. 499/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), vyhláškou č. 645/2004 Sb., a zejména zákonem o správě daní a poplatkù (od roku 2011 daňovým rádem).

Proto rozporuje-li archivní badatel výši peněžité částky, kterou již zaplatil za úkony vymezené v ceníku služeb (např. elektrografické či digitální reprodukce, rešerše, filmování, zapùjčení) musí veřejný archiv postupovat dle ustanovení § 64 zákona o správě daní a poplatkù (vrácení přeplatku), od roku 2011 podle § 155 daňového rádu, a o žádosti rozhodnout (přeplatek vrátit či vydat negativní rozhodnutí). Ministerstvo přislíbilo ochránci, že o uvedeném postupu budou v rámci metodického vedení zpraveny všechny veřejné archivy.

2 / 16 / CIZINECKÁ AGENDA

VÍZOVÝ PROCES

Stejně jako v předchozích letech šetřil ochránce celou řadu podnêtù směrujících vùci postupùm správních orgánù v řízení o udelení krátkodobého a dlouhodobého víza. Dne 16. června 2010 ochránce uspořádal rovněž vèdecký seminář k aktuálním problémùm vízové politiky a aplikační praxi. Jednotlivé přípìvky jsou shrnutы ve sborníku Vízová politika a praxe v České republice v kontextu Evropské unie, Quo vadis visum?, který je dostupný na webových stránkách ochránce (viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Vizova_politika_2010.pdf).

Webové stránky zastupitelských úřadù, VISAPoint

Oproti předchozím letùm, kdy informování žadatelù o vízum prostřednictvím webových stránek konzulátù bylo mnohdy nedostatečné, došlo v posledním období k pozitivnímu posunu a Ministerstvu zahraničních vècí **se podařilo vètšinu zjištěných nedostatkù odstranit**. Z toho dùvodu se ochránce rozhodl své šetření v této vèci ukonçít. S ohledem na přetravávající nepøesnosti na webových stránkách některých zastupitelských úřadù, nicméně doporučil Ministerstvu zahraničních vècí, aby v rámci své organizaèní struktury jednoznaèně vymezilo subjekt, který je odpovìdný za správnost, pøesnost a aktuálnost poskytovaných informací.

Zavedení elektronického registraèního systému pro podání žádosti o vízum do České republiky – VISAPoint (<https://www.visapoint.eu>) přispělo k **efektivnímu vedení vízového procesu**, což vnímá ochránce kladně. Informace z veřejnè přístupných zdrojù nicméně naznaèují, že registraèní systém VISAPoint v návaznosti na

příslušná usnesení vlády České republiky (posledním z nich je usnesení vlády č. 1205 ze dne 16. září 2009) slouží ve vztahu k žadatelům z vybraných zemí i jako regulační nástroj pracovní a podnikatelské migrace.

Ochránce nepovažuje za problematickou samotnou myšlenku regulace celkového množství vydávaných víz, ale skutečnost, že vedle zákonné regulace migrace obsažené zejména v zákoně o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), **je de facto vytvářen další regulační systém, který v zákoně oporu nemá**. Je tím narušena celková koncepce regulace vydávání víz i rozdelení kompetencí mezi jednotlivými orgány státní správy (např. na úseku ochrany pracovního trhu, podnikání). Stávající systém kvót může rovněž vyvolávat pochybnosti ohledně rovného přístupu k žadatelům z jednotlivých zemí, nemluvě o zahraničněpolitických dopadech takového opatření. Za nezbytné ochránce považuje, aby kompetence ke stanovení kvót byly výslovně stanoveny v zákoně. Na existenci uvedeného problému upozornil Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí.

Záznamy z pohovorů ve vízovém procesu

Zásadního posunu se podařilo ochránci dosáhnout ve vči **provádění záznamů z pohovorů v řízení o udelení víza k pobytu nad 90 dnů** v průběhu mezirezortního připomínkového řízení k novele zákona o pobytu cizinců (viz str. 19). Pořizování záznamů z pohovoru bylo doposud řešeno pouze na úrovni metodického vedení Ministerstva zahraničních věcí. Jak však ukazuje dlouholetá zkušenosť ochránce z šetření vízových kauz, praxe vyhotovování záznamů z pohovorů jednotlivými zastupitelskými úřady je nejednotná a v celé řadě případů netransparentní (záznam z pohovoru není vůbec pořízen, popř. obsahuje pro posouzení žádosti informace zcela nedostatečného rozsahu).

Novela zákona o pobytu cizinců (novela č. 427/2010 Sb.) účinná od 1. ledna 2011 nově **zakotvuje institut záznamu z pohovoru explicitně přímo v zákoně**, včetně formálních náležitostí tohoto záznamu. Dle novelizovaného ustanovení § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců by měl záznam z pohovoru, který musí být navíc vyhotoven jako samostatný dokument, obsahovat „*údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele*“. Bylo tak korunováno několikaleté úsilí ochránce a právní úprava provádění/zaznamenávání pohovorů u dlouhodobých víz tak nově odpovídá jeho požadavkům.

Vyzvedávání víz v zastoupení, poskytování právních služeb na cizím území a princip přiměřenosti při zamítnutí žádosti o vízum

K pozitivnímu posunu došlo rovněž v oblasti vyzvedávání víz v zastoupení. V rámci opatření k nápravě požadoval ochránce po Ministerstvu zahraničních věcí, aby instruovalo všechny zastupitelské úřady k respektování ustanovení § 33 a § 34 správního rádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) při vydávání víza a k **umožnění vyzvednutí víza na základě plné moci**. V únoru 2010 byl ochránce informován o tom, že „*Ministerstvo zahraničních věcí prostřednictvím odboru Konzulárních koncepcí a metodiky rozeslalo na všechny zastupitelské úřady České republiky v zahraničí instrukční dopis, v němž připomnělo možnost vydat cestovní doklad s vyznačeným vízem i osobě, která je žadatelem úředně zplnomocněna*“. Požadavek na předložení „úředně ověřené“ plné moci však jde i nadále nad rámec zákona.

V průběhu roku 2010 ochránce ukončil šetření ve vči nerespektování **práva na poskytování právních služeb českým advokátem při úkonech prováděných na zastupitelském úřadu České republiky v jiném členském státě Evropské unie**. Po zastupujícím advokátovi bylo vyžadováno doložení potřebného „*oprávnění k právní činnosti na území*“ dotyčného členského státu Evropské unie. Dle vyjádření Ministerstva zahraničních věcí nemohl zastupitelský úřad akceptovat podání žádosti v zastoupení jakožto „*formu poskytování právní pomoci, resp. výkonu advokacie českým advokátem bez příslušného povolení na území příjmacího státu, což by mohlo být vnímáno jako činnost vykonávaná v rozporu s čl. 41*“ Vídeňské úmluvy o diplomatických stytcích (vyhláška č. 157/1964 Sb.).

Dle ochránce v případech, kdy vede zastupitelský úřad správní řízení v režimu zákona o pobytu cizinců v souladu s českým právním rádem a legitimní funkcí mise, **neměl by si otázku konkurence právního rádu přijímacího státu v otázce zastupování advokátem vùbec položit**. V tomto ohledu je zároveň bezpředmětné, zda se jedná o zastupitelský úřad České republiky v jiném státě Evropské unie či v třetí zemi. Rovněž není rozdílu, zda se jedná o řízení o povolení k trvalému/dlouhodobému pobytu (což jsou řízení vedená dle části druhé a třetí správního rádu) a řízení o udelení víza k pobytu do 90 dnù/nad 90 dnù (řízení dle části čtvrté správního rádu). V souladu s ustanovením § 154 správního rádu dopadají ustanovení o zastupování na základě plné moci dle §§ 33-35 plně i na řízení vedená v režimu části čtvrté správního rádu. Zastupitelské úřady by tak mely v těchto řízeních umožňovat právní zastoupení v souladu s právním rádem České republiky. Samozfemjě nelze vyloučit, že bilaterální smlouva mûže řešit tuto oblast odlišně.

Ministerstvo zahraničních věcí se následně v březnu 2010 **s právním názorem ochráncem ztotožnilo** a uvedlo, že „*zastupitelské úřady České republiky v zahraničí umožňují zastupování advokátem v řízeních, které jsou před nimi vedeny (nejedná-li se o úkon, u něhož je zastoupení vyloučeno). Řízení, včetně právního zastoupení, se řídí právním rádem České republiky ...*“

Rovněž orgány cizinecké policie přijaly právní výklad ochránce k aplikaci ustanovení § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců (v souvislosti s rozhodováním o vízové žádosti). Ochránce v této souvislosti poukázal na **princip proporcionality** jako jeden z obecných ústavních principù a konstatoval, že ne každé porušení pobytového režimu lze považovat za natolik závažné ohrožení zájmù spoleènosti, aby tím byly ospravedlneny negativní dûsledky, které bude mít neudelení víza pro cizince. Správní orgán by mél hodnotit jednak intenzitu dotčeného veřejného zájmu (v daném případì povahu a četnost porušených povinností, prùbìh předchozího pobytu stêžovatele na území, jeho snahu řešit situaci v intencích zákona o pobytu cizincù) a pomørit jej s dopady neudelení víza na celkovou situaci cizince. V případì neudelení víza **musí spisový materiál obsahovat dostatek podkladù pro zamítavé rozhodnutí** a musí být rádnì doloženo, že dûsledky neudelení víza jsou přimìrené dûvodù neudelení víza a že byly posouzeny dopady neudelení víza do soukromého a rodinného života cizince (např. formou úředního záznamu s uvedením konkrétních dûvodù).

Neudelení krátkodobého víza rodinným příslušníkùm českých státních občanù

Na ochránce se obrátilo několik cizincù z třetích zemí, kteří jsou zároveň rodinnými příslušníky (manžely/ manželkami) občanù České republiky, se stìžností na neudelení krátkodobého víza.

Ochránce v těchto případech shledal na stranì zastupitelských úřadù, které o krátkodobých vízech rozhodují, celou řadu pochybení. Ta se týkala např. nerespektování 14-ti denní lhùty pro vydání rozhodnutí o neudelení víza, požadování dokladù nad zákonom stanovený rámcem, nedodržení nárokù kladených na oznámení zamítnutí žádosti o vízum, neprokázání existence zákonných dûvodù pro zamítnutí žádosti vízum atd. Ochránce zdôraznil, že v případech rodinných příslušníkù občanù České republiky je zapotřebí zohledňovat Smìrnici Evropského Parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanù Unie a jejich rodinných příslušníkù svobodnì se pohybovat a pobývat na území členských státù. Ustanovení § 15a odst. 5 zákona o pobytu cizincù totìž vnitrostátně **dorovnalo postavení rodinného příslušníka občana České republiky s postavením rodinného příslušníka občana Evropské unie**. Z příslušných metodických pokynù je patrné, že tento výklad zastává i Ministerstvo zahraničních věcí. Od 5. dubna 2010 je udìlování krátkodobých víz upraveno přímo použitelným Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 o kodexu Spoleèenství o vízech (vízový kodex). Vízový kodex deroguje právní úpravu krátkodobých víz v zákonì o pobytu cizincù. Ustanovení, která byla s vízovým kodexem v rozporu, nelze po 5. dubnu 2010 aplikovat. Pokud by však vízový kodex danou procesní situaci neupravoval (jako výstìžný příklad slouží bližší požadavky na provedení pohovoru s rodinným příslušníkem a jeho záznam), uplatní se speciální úprava v zákonì o pobytu cizincù. Pokud by ani zákon o pobytu cizincù coby, lex specialis, nebylo možné aplikovat, použije se jako poslední prostředek část čtvrtá správního rádu. Znamená to, že se přimìreně použijí ustanovení části druhé a třetí správního rádu a základní zásady činnosti správních orgánù (§§ 2-8 správního rádu).

Šetření ochránce dále prokázalo, že celá řada procesních garancí pro rodinné příslušníky občanů Evropské unie (české republiky), která jsou stanovena směrnicí 2004/38/ES, **nebyla do zákona o pobytu cizinců včas vůbec transponována**, popř. byla transponována opožděně či nedostatečně. Jde např. o povinnost náležitého odůvodňování zamítavých rozhodnutí o neudělení víza, požadavek na informování zamítнутého žadatele o právu bránit se proti neudělení víza podáním žaloby či zakotvení soudního přezkumu neudělení víza. Tyto **nedostatky je nezbytné překlenout eurokonformním výkladem** (nepřímý účinek) příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců a správního řádu.

POSTAVENÍ RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE/ČESKÉ REPUBLIKY A ŘÍZENÍ O POBYTU NA ÚZEMÍ

Kromě podnětů směrujících proti neudělení krátkodobého víza řešil ochránce celou řadu podnětů souvisejících s pobytom rodinných příslušníků občanů Evropské unie (české republiky).

Výklad výhrady veřejného pořádku

Ochránce uvítal posun ve výkladu výhrady veřejného pořádku (§ 87e, 87f, 87k a 87l zákona o pobytu cizinců) v řízení o udělení povolení k přechodnému/trvalému pobytu s rodinným příslušníkem občana České republiky směrem k eurokonformnímu vnímání tohoto pojmu.

PODNĚT SP. ZN.: 4421/2009/VOP/PP

Rodinný příslušník (např. manžel/manželka) občana ČR může prostřednictvím vnitrostátního dorovnání (§ 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců) plně čerpat z garancí, které jsou rodinným příslušníkům občanů Evropské unie zajištěny směrnicí 2004/38/ES, vykládanou Soudním dvorem Evropské unie.

Pro aplikaci výhrady veřejného pořádku musí rodinný příslušník občana ČR představovat „*existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti*“ (tyto podmínky musí být naplněny kumulativně). Z existence odsouzení pro trestný čin lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k odsouzení, ukazují na osobní chování představující trvalé ohrožení základních zájmů společnosti.

Na ochránce se obrátil pan K. M. Z., státní příslušník Jordánska, kterému byla rozhodnutím Inspektorátu cizinecké policie Teplice zamítnuta žádost o povolení k přechodnému pobytu, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno i Ředitelstvím služby cizinecké policie. Stěžovatel neuspěl ani u Ministerstva vnitra s podnětem k provedení přezkumného řízení. Vyjadřoval nesouhlas s aplikací výhrady veřejného pořádku na jeho osobu jako rodinného příslušníka občana České republiky (stěžovatel je od roku 2001 ženatý s českou státní občankou). Namítl, že rozhodnutí nezohledňuje specifické postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie a judikaturu Soudního dvora Evropské unie a totéž platí i o judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k právu na ochranu soukromého a rodinného života.

Dle ochránce může stěžovatel prostřednictvím vnitrostátního dorovnání (§ 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců) plně čerpat z garancí, které jsou rodinným příslušníkům občanů Evropské unie zajištěny směrnicí 2004/38/ES, vykládanou Soudním dvorem Evropské unie. Jak vyplynulo z materiálů poskytnutých Ředitelstvím služby cizinecké policie, stěžovatel se dopustil trestného činu maření úředního rozhodnutí tím, že se zdržoval v České republice navzdory tomu, že mu byl pobyt na území republiky zakázán. Jeho činem nebyla způsobena žádná škoda na majetku nebo na zdraví. Od vykonání trestu již uplynulo 10 let. Nejednalo se rovněž o čin násilné povahy nebo o čin spácháný zvlášť zavrženihodným způsobem. Trest byl uložen v dolní hranici tehdejší trestní sazby (3 měsíce ze 2 let). V mezidobí od uložení posledního správního vyhoštění před více než 10 lety se stěžovatel nedopustil žádného dalšího trestného činu ani jiného porušení právních předpisů. Zároveň nebyla správními orgány zavažována závažnost obtíží, kterým by musela manželka stěžovatele čelit v Jordánsku, pokud by se tam manželé museli v důsledku neudělení povolení k přechodnému pobytu odstěhovat. V tomto ohledu nebyla hodnocena přiměřenost přijatého rozhodnutí o neudělení přechodného pobytu ve vztahu

k jeho dopadům do rodinného života stěžovatele a jeho manželky. Dle ochránce náležitý výklad směrnice 2004/38/ES ve vztahu k občanům Evropské unie a jejich rodinných příslušníkům rozvádí Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES ze dne 2. července 2009.

Ředitelství služby cizinecké policie i Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra se s argumentací ochránce ztotožnilo a stěžovateli bylo následně uděleno povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU. Ochránce rovněž uvítal informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, dle níž bylo sdělení zapracováno do příručky, kterou používají pracoviště trvalých pobytů (kromě toho mělo být uvedené sdělení rozesláno všem vedoucím pracovištěm trvalých pobytů). Ředitel služby cizinecké policie ochránce informoval o tom, že sdělení bylo poskytnuto podřízeným organizačním složkám, které by ho měly ve své aplikační praxi uplatňovat.

Výklad ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců

Ochránce se na základě několika individuálních podnětů zabýval postupem orgánů cizinecké policie při aplikaci § 87y zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení umožňuje pobývat rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie (není-li sám občanem EU) na území České republiky po dobu správního řízení o vydání pobytového povolení. Právo pobývat na území mu však podle zákona o pobytu cizinců nepříslušelo, pokud nabyla právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka. **Výkladové nejasnosti se týkaly pojmu „rozhodnutí o ukončení pobytu“**, který mohl být za určitých okolností považován za rozhodnutí o ukončení pobytu, a v jiných případech již nikoliv. Z toho důvodu ochránce v rámci projednávání novely zákona o pobytu cizinců (novela č. 427/2010 Sb.) inicioval novelizaci § 87y zákona o pobytu cizinců. Nově tak právní úprava výslovňě specifikuje, jaké typy rozhodnutí jsou považovány za „rozhodnutí o ukončení pobytu“.

Výklad ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců

Ochránce se rovněž zabýval výkladem ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie jeho nezaopatřeného přímého příbuzného ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takového příbuzného manžela občana Evropské unie, který „se soustavně připravuje na budoucí povolání.“ Tento pojem byl orgány cizinecké policie vykládán tak, že cizinec musel kromě předložení dokladu o studiu rovněž prokázat, že „*od ukončení základní školní docházky se soustavně připravuje na budoucí povolání a nikdy nedošlo k přerušení studia.*“ Tento **výklad byl v rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES**, dle něhož se rodinným příslušníkem rozumí „*potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnery stanovení v písmenu b)*“. Směrnice tak hovoří ve vztahu k potomkům starším 21 let o vyživovaných osobách (manželem/manželkou občana EU) a žádné omezení typu nepřetržitého studia od ukončení povinné základní školní docházky nezná. Zároveň se lze opřít i o zmíněné Sdělení Komise ze dne 2. července 2009 (viz výše).

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra výklad ochránce akceptoval a změnil příslušný metodický pokyn. Zároveň obdobně instruoval i složky cizinecké policie, kterou metodicky vede. Nadále tak není při prokazování soustavné přípravy na budoucí povolání vyžadována bezprostřední návaznost, resp. nepřetržitost studia.

V rámci přijímání novely zákona o pobytu cizinců se ochránce rovněž zasadil o **zlepšení právního postavení cizinců**, jimž sice bylo v minulosti uděleno správní vyhoštění, kteří však získali na území České republiky rodinné vazby, a byly tak u nich v rámci řízení dle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců shledány důvody znemožňující výcestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. V praxi se jedná zejména o manžele/manželky občanů České republiky, jejichž **výcestování by bylo v rozporu s právem na ochranu soukromého a rodinného života**, resp. práva na volný pohyb rodinných příslušníků obča-

nů Evropské unie. Tyto osoby si budou moci ihned po získání postavení rodinného příslušníka požádat o zrušení předchozího rozhodnutí o správním vyhoštění a následně i o přechodný pobyt.

Další nedostatky v řízeních o udělení trvalého pobytu, potřeba eurokonformního výkladu
V návaznosti na upozornění ochránce upravilo Ministerstvo vnitra svůj metodický pokyn týkající se podmínky 5 let nepřetržitého pobytu na území uvedené v ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců (trvalý pobyt na území). Podle dřívějšího výkladu Ministerstvu vnitra nepostačovalo, pokud byla podmínka pěti let nepřerušeného pobytu splněna již v okamžiku podání žádosti o trvalý pobyt. Naopak požadovalo, aby cizincův pobyt trval nepřerušeně až do okamžiku vydání rozhodnutí o žádosti. Takový požadavek však podle názoru ochránce ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá. Podle jeho názoru **postaže, pokud je doba 5 let nepřetržitého pobytu cizince na území splněna při podání žádosti**, respektive bezprostředně před podáním žádosti. Tento výklad podporuje i čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Ochránce se rovněž zabýval postupem Ministerstva vnitra ve věci neudělení trvalého pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců. Podněty poukazovaly na **systémové nedostatky**. Ochránce shledal porušení ustanovení týkajících se poučení účastníka řízení. V reakci na zprávu ochránce bylo ze strany ministra vnitra přislíbeno, že v řízeních o trvalých pobytích „*bude zajištěno, aby byl v průběhu správního řízení do spisu vždy vyznačován záznam o poučení účastníků řízení o jejich procesních právech a povinnostech*“.

Ochránce rovněž zdůraznil **povinnost dodržovat eurokonformní výklad** při zamítnutí žádosti o trvalý pobyt a nepřiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

PODNĚT SP. ZN.: 6106/2009/VOP/PP

I. Pokud zákon o pobytu cizinců podmínil přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta získáním trvalého pobytu, musí být i toto řízení vedeno eurokonformně, resp. v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES a judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

II. Kritéria pro aplikaci výhrady veřejného pořádku při nepřiznání postavení rezidenta by měla být srovnatelná s podmínkami, za nichž lze zasáhnout do práva na volný pohyb osob občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků.

Na ochránce se obrátil stěžovatel, pan M. D., státní příslušník Ukrajiny, jehož žádost o trvalý pobyt byla Ředitelstvím služby cizinecké policie zamítnuta s odůvodněním, že má záznam v rejstříku trestů. Ve zprávě o šetření ochránce uvedl, že Česká republika zavedla pojem rezidenta do zákona o pobytu cizinců novelou č. 161/2006 Sb., která nabyla účinnosti ke dni 27. dubna 2006 a transponovala do zákona o pobytu cizinců mimo jiné i závazky ze směrnice 2003/109/ES. Zároveň zvolila takový způsob transpozice, že provázala rozhodování o trvalém pobytu dle tehdejšího ustanovení § 67 (po novele až do současnosti § 68), který zároveň změnil dle požadavků směrnice 2003/109/ES, s nově zavedeným institutem „*Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území*“ (§ 83 – § 85 zákona o pobytu cizinců). Tím, že zákonodárce tyto dva instituty provázel, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu dle § 68 vedeno v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES. Pokud by k takovému provázání nedošlo, mohl by zákon stanovit podmínky pro přiznání trvalého pobytu prakticky libovolně, neboť jde o vnitrostátní institut. Jestliže však zákon podmínil přiznání postavení rezidenta získáním trvalého pobytu, musí být i toto řízení vedeno eurokonformně, resp. v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES a judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Tento závěr platí i pro ustanovení § 75 zákona o pobytu cizinců, které stanoví důvody pro nevydání, zánik platnosti a zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Tyto důvody, včetně ustanovení § 75 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tak musí být aplikovány v souladu s důvody pro nepřiznání postavení rezidenta dle směrnice.

Jestliže dojde k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 75 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců (tj. z dôvodu záznamu v rejstříku trestů), musí se správní orgán vypořádat s tím, zda je tento důvod dostačně závažný k zamítnutí žádosti i z pohledu důvodů pro zamítnutí nepřiznání postavení rezidenta dle směrnice 2003/109/ES, transponovaných do § 83 zákona o pobytu cizinců. Směrnice při aplikaci výhrady veřejného pořádku vyžaduje obligatori posouzení (1) závažnosti nebo druhu protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo nebezpečí, které od osoby hrozí (s vodítkem odst. 8 preambule – závažné trestné činy), (2) s přiměřeným ohledem na: a) délku pobytu a b) vazby na zemi pobytu. Jednotlivé důvody pro nevydání trvalého pobytu dle § 75 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců tak mohou být aplikovány pouze v případě, pokud naplňují požadavky výhrady veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti dle směrnice 2003/109/ES, resp. narušení veřejného pořádku „závažným způsobem“ dle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, popř. pokud nejsou naplněny podmínky pro přiznání postavení rezidenta dle čl. 4 a 5 směrnice. Jiný postup by znamenal porušování závazků vyplývajících pro Českou republiku z unijního práva a v konečném důsledku by vedl k nenáležité transpozici směrnice 2003/109/ES. Zároveň však zůstává otázkou, zda vůbec bylo možné napětí mezi jednotlivými důvody dle § 75 odst. 1 a 2 a § 83 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců eurokonformním výkladem překlenout.

Na základě podrobného rozboru zároveň dospěl ochránce k závěru, že by kritéria pro aplikaci výhrady veřejného pořádku při nepřiznání postavení rezidenta měla být srovnatelná s podmínkami, za nichž lze zasáhnout do práva na volný pohyb osob občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra argumenty ochránce akceptoval a stěžovateli udělil trvalý pobyt a postavení rezidenta dle směrnice 2003/109/ES.

Nedostatky vnitrostátní právní úpravy by měla odstranit novela zákona o pobytu cizinců, která zavádí nové ustanovení § 174a (přiměřenost).

POSTUP INSPEKTORA CIZINECKÉ POLICIE V PŘÍPADĚ ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO SOUDU O NEZÁKONNOSTI ZAJIŠTĚNÍ A UKONČENÍ ZAJIŠTĚNÍ

Na základě několika podnětů se ochránce zabýval postupem orgánů cizinecké policie při propuštění cizinců ze zařízení pro zajištění cizinců v souvislosti s § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Citované ustanovení ukládá správnímu orgánu ukončit zajištění „bez zbytečného odkladu“, rozhodne-li soud ve správném soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince. Ochránce zjistil, že orgány cizinecké policie v některých případech **zajištění cizinců neukončily ve stanovené lhůtě, dále je omezovaly na osobní svobodě** a nové rozhodnutí o zajištění vydaly až se značnou časovou prodlevou (v jednom případě dokonce 13 dnů od právní moci soudního rozhodnutí). Podle názoru ochránce k ukončení zajištění cizince podle § 127 zákona o pobytu cizinců nemuselo dojít okamžitě po vydání soudního rozhodnutí, ale mohlo být provedeno s určitou (přiměřenou) prodlevou potřebnou k realizaci nezbytných úkonů směřujících k propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců. Ochránce proto konstatoval, že **postup orgánů cizinecké policie byl nezákonní**. Orgány cizinecké policie přijaly právní výklad ochránce k délce lhůty uvedené ve zmíněném ustanovení zákona o pobytu cizinců. Jednoznačná pravidla pro postup orgánů cizinecké policie stanovila s účinností od 1. ledna 2011 novela § 127 zákona o pobytu cizinců.

Ochránce dále zjistil, že orgány cizinecké policie nesprávně aplikují ustanovení § 27 odst. 2 zákona o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Za nezákonní označil ochránce postup orgánu cizinecké policie, který **zajištění cizince neukončil bezprostředně poté, co mu oznámil zahájení řízení o správním vyhoštění**. Orgán cizinecké policie svůj postup obhajoval odkazem na obsah interního metodického pokynu nadřízeného správního orgánu. V návaznosti na provedené šetření došlo k jeho změně.

PŘEDVOLÁVÁNÍ ŽADATELŮ O UDËLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY K PODÁNÍ ŽÁDOSTI A PROVEDENÍ POHOVORU

Ochránci se zabýval postupem Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra při **předvolávání žadatelů o udelení mezinárodní ochrany k podání žádosti a provedení pohovoru**. Stěžovatelé namítali, že nebyli s dostatečným časovým předstihem informováni o termínu stanoveném Ministerstvem vnitra pro provedení pohovoru. Přestože Ministerstvo tvrdilo, že stěžovatelé byli o termínu pohovoru zpraveni v dostatečném předstihu, nemohlo obsahem spisu svoje tvrzení prokázat. Ochránci tak dospěl k závěru, že jeho postup nebyl v souladu s ustanovením § 23 odst. 2 zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránci v této souvislosti upozornil na skutečnost, že **informování žadatelů s dostatečným předstihem může mít zásadní vliv na realizaci jejich procesních práv** (zejména práva na právní pomoc v řízení). Dosavadní právní úpravu (§ 10 odst. 3 a § 23 odst. 2 zákona o azylu), která nijak blíže nestanoví, v jakém předstihu musí být žadatel o zamýšlených procesních úkonech Ministerstvem vnitra dopředu informován, považoval ochránci za nedostatečnou.

V návaznosti na šetření ochránce **Ministerstvo vnitra upravilo svoji správní praxi**. Od počátku roku 2010 jsou tak všem žadatelům o mezinárodní ochranu doručovány písemné dvojjazyčné výzvy k jednotlivým správním úkonům, které obsahují i příslušná poučení podle zákona o azylu a správního řádu. **Předvolání je doručováno minimálně s předstihem 48 hodin**, aby žadatel měl dostatek prostoru a času se na konkrétní správní úkon připravit, případně konzultovat věc s právním zástupcem. Ministerstvo vnitra rovněž dle požadavků ochránce iniciovalo s účinností od 1. ledna 2011 změnu příslušných ustanovení zákona o azylu.

VYLOUČENÍ RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ ČESKÉ REPUBLIKY A DLOUHODOBĚ POBYVAJÍCÍCH CIZINCŮ Z VEŘEJNÉHO ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ

Ochránci se i nadále domnívá, že dochází k **neodůvodněnému znevýhodnění rodinných příslušníků občanů České republiky v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění**. Nejbližší rodinní příslušníci občanů České republiky (jde zejména o manžele/manželky) jsou na rozdíl od rodinných příslušníků jiných občanů Evropské unie, kteří v České republice pracují či podnikají, po dobu prvních dvou let pobytu v České republice vyloučení ze systému veřejného zdravotního pojištění. Rovněž tak ochránci vnímá velmi citlivě, že **po dobu prvních pěti let pobytu jsou ze systému veřejného zdravotního pojištění vyloučeni nejbližší rodinní příslušníci** (manželé/manželky a nezletilé děti) cizinců, kteří v České republice dlouhodobě pracují a žijí. Není jakkoli zohledňováno kritérium délky pobytu cizince na území, a stejně se tak přistupuje k cizinci, který na území pobývá první rok na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sloučení rodiny, jako k osobě, která za týmž účelem pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu pátým rokem. Tento stav je v rozporu s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců v České republice, která již v roce 2005 identifikovala jako jednu z hlavních překážek v oblasti sociálně-ekonomické integrace „*nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění u státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména děti)*“. Tyto osoby tak **musí využívat komerčního zdravotního pojištění**, které pokrývá menší rozsah zdravotní péče než veřejné zdravotní pojištění, není na něj právní nárok a s mnohými cizinci odmítají komerční zdravotní pojišťovny uzavřít odpovídající zdravotní pojištění. Jde zejména o děti, které se narodí s nějakým zdravotním handicapem a osoby starší 70 let.

V posledně uvedeném případě se navíc dle ochránce jedná o **přímou diskriminaci z důvodu věku**. V rámci uplatnění připomínek k novele zákona o veřejném zdravotním pojištění tak ochránci opětovně uplatnil zásadní připomínky směřující k začlenění nejbližších rodinných příslušníků občanů České republiky a dlouhodobě pobývajících cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění.

FAKTICKÉ VYLOUËENÍ CIZINCÙ S TRVALÝM POBYTEM Z ÚCASTI NA VOLBÁCH DO OBEC- NÍCH A KRAJSKÝCH ZASTUPITELSTEV

Ochránce nesouhlasí s tím, že u voleb do zastupitelstev obcí a krajů je **aktivní i pasivní volební právo u cizincù z třetích zemí omezeno** pouze na ty osoby, kterým právo volit přiznává vyhlášená mezinárodní smlouva. Nejmarkantnější je tento deficit u cizinců, kterým bylo v České republice uděleno povolení k trvalému pobytu (tzn. ve většině případù po 5 letech předchozího dlouhodobého pobytu) a u rodinných příslušníkù občanù Evropské unie/České republiky z třetích zemí, které legislativa Evropské unie staví prakticky ve všech oblastech života naroveň s občany Evropské unie.

Účast na rozhodování o věcech veřejných na místní úrovni považuje ochránce za **dôležitý prvek integrace cizince**. Výkon tohoto práva může posilit sounáležitost cizince s místním prostředím, poskytuje mu pocit důvěry, uznání přínosu pro lokální společenství ze strany většinové společnosti a umožňuje cizince vtáhnout do rozhodovacích procesù na úrovni místní samosprávy. V rámci připomínkového řízení k věcnému záměru volebního zákoníku tak ochránce požadoval u voleb do zastupitelstev obcí a krajù přiznat aktivní i pasivní volební právo všem cizincùm z třetích zemí s povoleným trvalým pobytom, včetně rodinných příslušníkù občanù Evropské unie/České republiky, kteří pobývají na území České republiky déle než 5 let. Svùj postoj ochránce podepřel aktualizovanou Koncepcí integrace cizincù z roku 2005 (viz výše). Zároveň poukázal na **poslední trendy v zemích EU**, které **jednoznaèně smìřují k přiznání aktivního i pasivního volebního práva** při volbách do místních či obecních orgánù cizincùm, kteří pobývají na území dotyčného státu trvale či po určitý časový interval (Irsko, Švédsko, Dánsko, Nizozemí, Maðarsko, Finsko, Estonsko, Slovensko, Slovinsko, Lucembursko, Lotyšsko, Belgie).

2 / 17 / EVIDENCE OBYVATEL, MATRIKY, CESTOVNÍ PRŮKAZY, DATOVÉ SCHRÁNKY

PRÁVNÍ POVAHA STANOVENÍ MÍSTA A DOBY PRO KONÁNÍ SLAVNOSTNÍCH OBŘADÙ K UZAVŘENÍ MANŽELSTVÍ

Na základì podnìtu majitele zámku, v némž se konají svatební obřady, se ochránce zabýval kompetencí orgánù obcí stanovit dobu a místo pro konání obřadù k uzavøení manželství. Konstatoval, že tato problematika nebyla v minulosti žádným právním předpisem výslovnì zakotvena, aè za vydání povolení uzavøít manželství mimo stanovenou dobu nebo mimo úřednì urèenou místnost byl vždy v sazebníku správních poplatkù stanoven správní poplatek. Ustanovení § 4 odst. 4 vøta první zákona o rodinì (zákon č. 94/1963 Sb., ve znìní pozdějších předpisù) upravující pùsobnost matrièního úradu urèit místo pro konání svatebních obřadù je souèástí právního rádu od 1. ledna 2003. Urèení místa pro konání sňateèních obřadù je výkonem přenesené pùsobnosti, zatímcò stanovení doby pro konání slavnostních obřadù k uzavøení manželství je výkonem samostatné pùsobnosti obce [ustanovení § 12 in fine bylo do zákona o matrikách, jménu a příjmení (zákon č. 301/2000 Sb., ve znìní pozdějších předpisù), doplnìno teprve s úèinností od 1. srpna 2008].

Jak stanovení doby, tak i místa pro konání slavnostních obřadù k uzavøení manželství, jsou bezpochyby úkony v oblasti veřejné správy. Ochránce vyslovil názor, že jde o úkony, které **spljují definicièní znaky opatrení obecné povahy** ve smyslu ustanovení § 171 správního rádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znìní pozdějších předpisù), neboť se jedná o správní akty na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím. Urèení místa a stanovení doby pro konání slavnostních obřadù k uzavøení manželství jsou správní akty konkrétní co do svého předmètu, jejichž adresátem je neurèitý poèet snoubencù, kteří chtejí uzavøít manželství v územním obvodu matrièního úradu. Souèasnì, v souladu judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozhodnutí ze dne 7. ledna 2009, sp. zn.: 2 Ao 3/2008), ochránce vyslovil názor, že dùvodem pro zrušení opatrení obecné povahy nemùže být jen skuteènost, že nebylo postupováno podle pravidel pro vydání opatrení obecné povahy stanovených správním rádem. Ochránce však doporuèuje respektovat tato pravidla v budoucnu.

UZAVŘENÍ MANŽELSTVÍ V PŘÍMÉM OHROŽENÍ ŽIVOTA

Na ochránce se obrátily dospělé døti støžovatele, který byl delší dobu hospitalizován a zemřel několik hodin po té, kdy v nemocnici uzavøel manželství. Na základì tohoto podñetu se ochránce zabýval tím, jak by mél oddávající a matrikář postupovat v případì uzavøení manželství v přímém ohrožení života (§ 7 zákona o rodinì). Zákon neurcuje, jakým zpùsobem lze prokázat, že jde o přímé ohrožení života.

Ochránce je toho názoru, že oddávající a matrikář by si mèli vyžádat stanovisko ošetrujícího lékaøe, případnì se pokusit komunikovat se snoubencem ještì předtím, než oddávající položí tradièní otázku o dobrovolném vstupu do manželství. Oddávající, který přijímá sñateèné prohlášení snoubencù, je **povinen vènovat pozornost jak ovøení totožnosti snoubencù, tak i tomu, zda prohlášení je uèineno svobodně, vážnì, urèitì a srozumitelnì.**

DOKLADY K ZÁPISU NAROZENÍ PŘI TZV. PLÁNOVANÝCH DOMÁCÍCH PORODECH

Pochybnosti podle některých matrièních úradù nevznikají v případech, kdy byl porod ukonèen ve zdravotnickém zařízení nebo nebyl-li porod ukonèen ve zdravotnickém zařízení, když lékaø poskytl při porodu nebo po porodu zdravotní péøi a tuto skuteènost kvalifikovaným zpùsobem matriènímu úradu oznámí. Pokud však jde o porody doma za situace, kdy pøítomná porodní asistentka není na základì registrace nestátního zdravotnického zařízení oprávněna k vedení fyziologických porodù bez odborného dohledu, vyžadují matrièní úrady od rodièky bud' tèhotenský prùkaz nebo potvrzení gynekologa, že žena porodila, a také potvrzení pediatra o prohlídce novorozence a jeho pohlaví. Tento postup odùvodňuje nutností ovøít, že se konkrétní ženì narodilo dítø. Ochránce obecnì takový postup považuje za rozporý s principy dobré správy, konkrétnì principem přimèrenosti.

Pokud by matrièní úrad mél dùvodné pochybnosti o správnosti údajù o matce, uvedených v „Hlášení o narození“ (vyplněnøho i velkým zdravotnickým zařízením), a z toho dùvodu vyžadoval po rodièi na základì příslušných ustanovení zákona o matrikách předložení dalších dokladù, pak by takový postup byl na místì. Ostatnì v případì závažných pochybností by mél matrièní úrad vést šetøení i z úřední povinnosti.

Jestliže **totožnost rodièky** je zjištěna porodní asistentkou, oprávněnou k poskytnutí poporodní zdravotnické péøi (nikoliv však k vedení fyziologických porodù bez odborného dohledu) a následnì potvrzena otcem dítøete, přičemž **předložené doklady** (hlášení o narození vyplněné porodní asistentkou) **nevzbuzují pochybnost o správnosti uváděných údajù**, pak je požadavek úradu vùci rodièùm k předložení dalších dokladù potvrzujících, že žena, která o sobì tvrdí, že je matkou novorozeného dítøete, skuteènì porodila, nadbytečný a nepřimèrený. Je v rozporu s principy dobré správy, jestliže úrad požaduje po úèastnících řízení předložení dokladù, které nejsou k dosažení úcelù daného řízení nezbytné.

PŘÍJMENÍ DĚTÍ NESEZDANÉHO PÁRU

Otzáka příjmení dítøete je záležitost velmi osobní. Veřejnoprávní regulace by zde měla mít přesnì stanovené meze. V novějším soudním judikatuøe (viz např. rozsudek Nejvyøšího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007) bylo vícekrát zdùrazneno, že při výkonu veřejné správy je tøeba zvažovat, zda veřejný zájem je v posuzovaném případì natolik významný, aby ospravedlnil zásah do právní sféry jednotlivce.

Ochránce vyslovil pochybnost, zda je veřejný zájem na tom, aby døti týchž rodièù nesly stejná příjmení, skuteènì tak silný a musí pøevážit nad odlišným rozhodnutím rodièù. **Podle ochránce není nezbytné, aby døti týchž rodièù mely vždy stejné příjmení.** Rozdílnost příjmení tyto døti nepoškozuje vùci døtem, jejichž rodièe spolu uzavøeli manželství. Dùležitèejší pro zájmy døtí je to, zda rodièe spolu žijí v harmonickém svaz-

ku. Manželství a stejné příjmení pro celou rodinu samo o sobě bezproblémové soužití nezaručuje. Příjmení společných dětí po matce a po otci může znamenat vzájemnou úctu a vyrovnáný vztah mezi rodiči.

Ministerstvo vnitra má odlišný názor a trvá na tom, že ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rodině je třeba vykládat podle judikátu z počátku šedesátých let (R 13/64) tak, že není možné, aby děti rodičů, kteří nejsou spolu oddání, měly různá příjmení.

PODÑET SP. ZN.: 6145/2008/VOP/MV

Jsou-li normy veřejného práva nejasné (resp. umožňují-li různý výklad), měl by správní orgán postupovat vůči adresátu právní normy mírnějším zpùsobem (in dubio mitius).

Ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rodině a ustanovení § 19 odst. 2 zákona o matrikách nevylučují, aby při narození dalšího společného dítěte, jehož rodiče nejsou manželé, byla dohoda rodičů o příjmení dítěte odlišná od předchozí dohody.

Stěžovatelům, kteří nejsou spolu oddáni, se v roce 2007 narodila dcera, která má na základě dohody rodičů příjmení po matce. Před narozením svého druhého dítěte, o němž již věděli, že to bude chlapec, se dostavili na Městský úřad v Lipníku nad Bečvou a učinili zde souhlasné ohlášení o určení otcovství k nenarozenému dítěti. Současně uvedli, že dítě bude užívat příjmení po otci. Krátce po narození syna v přerovské porodnici se rodiče na základě telefonické výzvy z matričního úřadu dostavili na přerovský matriční úřad. Po jednání s matrikářkami učinili ohlášení, že dítě bude mít příjmení stejné, jako má dcera. Stěžovatelé ve své stížnosti uvedli, že na matrice Magistrátu města Přerova jim bylo sděleno, že dle ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rodině není možné, aby děti měly odlišná příjmení.

Magistrát města Přerova se proti tvrzení, uvedenému ve stížnosti, že rodiče byli k něčemu nuceni, důrazně ohradil. Ochránci v závěrečném stanovisku uvedli, že si však neumí rozumně vysvětlit, proč stěžovatelé změnili na Magistrátu města Přerova svoji předchozí dohodu, když táž dohoda o příjmení dítěte vyplývá i z jejich pozdější stížnosti. Podle názoru ochránců dohoda o příjmení syna po matce, učiněná na Magistrátu města Přerova, nebyla pro stěžovatele jejich svobodným rozhodnutím, ale pouze souhlasem s tím, o čem jim úřad tvrdil, že je v souladu se zákonem.

Ministerstvo vnitra i Magistrát města Přerova sice připouštějí, že ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rodině a ustanovení § 19 odst. 2 zákona o matrikách jednoznačně nevylučují, aby při narození dalšího společného dítěte, jehož rodiče nejsou manželé, byla dohoda rodičů o příjmení dítěte odlišná od předchozí dohody, odkazují však na starší judikát R 13/1964, uváděný v komentářích zákona o rodině.

Podle názoru ochránce je však třeba vzít v úvahu podstatnou změnu právního prostředí, k níž od doby vydání tohoto judikátu došlo. V té době neplatila ustanovení Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, dle nichž každý občan může činit, co není zákonem zakázáno. Podle názoru ochránce je zmíňovaný judikát z počátku šedesátých let minulého století již překonán. Soudní rozhodnutí, které by ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rodině a ustanovení § 19 odst. 2 zákona o matrikách vyložilo odlišným zpùsobem, však zatím neexistuje.

Oba dotčené úřady – jak Magistrát města Přerova, tak Ministerstvo vnitra – na svých stanoviscích trvají. O svém názoru na danou problematiku proto ochránci uvědomili Poslaneckou sněmovnu ve zprávě dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv. S kauzou také seznámil média.

S uvedenými stanovisky se lze podrobněji seznámit v doplňku sborníku stanovisek veřejného ochránce práv „Matriční úřady“, který je v elektronické podobě k dispozici na adrese: <http://www.ochrance.cz/publikace/sborniky-stanoviska/matriky-dodatky/>

OZNAČENÍ NESPRÁVNÝCH ÚDAJŮ V INFORMAČNÍM SYSTÉMU EVIDENCE OBYVATEL

O tom, že technický stav informačního systému evidence obyvatel neumožňuje **blokování nepřesných údajů**, byla již zmínka v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009 (viz str. 125). Přetrvávající protiprávní stav, kdy **dosud není technicky zajištěno** naplnění ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jež je účinné již od 1. června 2000, stejně jako ustanovení § 8a odst. 2 zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), účinné od 1. dubna 2004, pokládá ochránce za závažný.

Od 1. července 2010 došlo ke změně zákona o evidenci obyvatel (novela č. 227/2009 Sb.) a zápisu do informačního systému evidence obyvatel provádějí nyní také matriční úřady a soudy, které se při zápisu a při využívání údajů v praxi setkávají s nepřesnostmi a nesprávnostmi. Pokud nelze chybu neprodleně opravit a je nutné delší šetření, zůstává údaj, o jehož správnosti vznikly pochybnosti, v informačním systému evidence obyvatel nezměněn. Namísto „**blokování údaje před případným dalším zpracováním**“ zákon od 1. července 2010 hovoří o „**označení údaje jako nesprávného**“. Příslušná technickoorganizační opatření k zajištění těchto úkonů, které mají chránit jak subjekty těchto údajů, tak i třetí osoby, však dosud nebyla provedena.

Ochránci upozornili na nepříznivou situaci jak předchozího tak i nynějšího ministra vnitra. Ministr v dopise ze dne 27. srpna 2010 ochránci sdělil, že realizace části výstavby nových informačních systémů správních evidencí, která tento problém řeší, má být hotova do konce 1. pololetí 2011. Ochránci nadále tuto záležitost sledují a působí k tomu, aby orgány moci výkonné zajistily naplnění ustanovení zákonů o blokování, resp. vyznačení nesprávnosti údajů v informačním systému evidence obyvatel.

PŘEDKLÁDÁNÍ OSVĚDČENÍ PODLE ČL. 39 NAŘÍZENÍ BRUSEL IIa PŘI VYDÁNÍ NOVÉHO OBČANSKÉHO PRŮKAZU PO ROZVODU MANŽELSTVÍ V CIZINĚ

Vzhledem ke složitosti právní úpravy na úseku správy matrik (kombinace pramenů vnitrostátního, unijního a mezinárodního práva soukromého) považuje ochránce za zásadní, aby matriční úřady či obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávající agendu na úseku občanských průkazů a cestovních dokladů přihlížely vždy ke smyslu a účelu platné právní úpravy a netrvaly bezpodmínečně na předložení dokladů, pokud je jejich obstarání zatěžující a zároveň je daná osoba schopna doložit rozhodné skutečnosti (např. uzavření či rozvod manželství, změnu příjmení) na základě jiných věrohodných a náležitě ověřených dokladů. Rozmanitost jednotlivých právních rádů a životních situací je v současnosti značná a dotčená osoba nemusí vždy docílit v jiném státě vydání harmonizovaného dokladu, který po ní požaduje český správní orgán.

Neméně důležitou úlohu podle ochránce sehrává metodická činnost Ministerstva vnitra, která by měla reagovat na aktuální problémy.

PODNĚT SP. ZN.: 4807/2009/VOP/PPO

Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti se v rámci členských států Evropské unie použije i na uznání rozhodnutí o rozvodu manželství. Z nařízení ale neplyne obligatorní povinnost předložit osvědčení o rozhodnutích ve věcech manželských podle čl. 39, a to tím spíše, jedná-li se o uznání podle čl. 21 odst. 2 v případě aktualizace záznamů o osobním stavu.

Správní orgán se dopouští pochybení, pokud bezpodmínečně trvá na předložení osvědčení podle čl. 39 nařízení, zvláště je-li získání dokladu pro danou osobu v zahraničí problematické a může-li správní orgán věrohodně zjistit tvrzené skutečnosti z jiných předložených písemností.

Stěžovatelka J. L. se provdala a rozvedla ve Španìlsku. Na sklonku roku 2008 si požádala o nový občanský prùkaz. Za úèelem aktualizace rodinného stavu v informaèním systému evidence obyvatel Magistrát mìsta Plzně po nì požadoval osvédèení dle čl. 39 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003, o pøíslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve vèech manželských a ve vèech rodièovské zodpovìdnosti (dále „nařízení Brusel IIa“). Stěžovatelka však nemohla daný doklad od španìlských úradù získat. Opakovaně doložila španìlské matrièní doklady pøeložené do češtiny, ale ty magistrátu nestaèily. S odkazem na metodiku Ministerstva vnitra magistrát bezpodmíneènì trval na pøedložení osvédèení. Stěžovatelka požádala o pomoc ochránce.

Ochránce se zamìril na situace, ve kterých má fyzická osoba povinnost na základì pøímo aplikovatelného předpisu unijního práva pøedložit osvédèení dle přílohy I nařízení Brusel IIa. Zjistil, že v otázkách osobního manželského práva fyzická osoba pøedkládá osvédèení v případech, kdy chce, aby soud členského státu vydal rozhodnutí o uznání pùvodního rozhodnutí o rozvodu (čl. 21 odst. 3 nařízení), nebo pùvodní rozhodnutí o rozvodu napadá (zádá tedy o neuznání rozhodnutí dle čl. 22 nařízení), či navrhuje prohlásit jeho vykonatelnost (v díce čl. 28 nařízení). Je tak zřejmé, že podáním žádosti o vydání nového občanského prùkazu stěžovatelka (a zřejmì ani jiná osoba v obdobném postavení) nenavrhuje ani jeden z uvedených postupù. Tím, že Magistrát vydá občanský prùkaz s aktualizovaným údajem o rodinném stavu, nerohoduje o zániku manželského svazku. Pouze dodateènì pøihlíží k aktualizovanému údaji o rodinném stavu, o némž již autoritativnì rozhodl jiný kompetentní orgán. Magistrát tak pochybil, neboť stěžovatelce uložil povinnost, která neměla oporu v obecnì závazných předpisech.

Další pochybení ochránce shledal v tom, že Magistrát nepouùil stěžovatelku, že podle zákona o občanských prùkazech (zákon č. 328/1999 Sb., ve znìní pozdìjších předpisù) postaèí k žádosti pøiložit buò (1) rozhodnutí cizozemského soudu o rozvodu jejího manželství s úøedinm překladem do českého jazyka anebo (2) výpis z matrièní knihy zvláštní matriky (oddací list s poznámkou o rozvodu). Urèité selhání Magistrátu shledal ochránce i v tom, že stěžovatelku nepouùil o možnostech obrany proti postupu správního orgánu (např. stížnost na neèinnost, správní žaloba), aèkoliv to bylo vzhledem k povaze vèci a jejím osobním pomérùm potìebné.

Pochybení bylo shledáno i v metodické činnosti Ministerstva vnitra, neboť aktuální metodika obsahuje zavádøející informace, které mohou v činnosti správních úradù zpùsobovat četná nedorozumění.

Stěžovatelce byl v prùbìhu šetření občanský prùkaz nakonec vydán. Ochránce se tedy v dalším postupu zamìril na zmìnu metodiky Ministerstva vnitra, aby se další obdobné situace v budoucnu neopakovaly. Oslovil také Ministerstvo spravedlnosti, Úøad pro mezinárodněprávní ochranu dìtí a zvláštní matriku v Brnì. Zmínìné úøady daly ochránci za pravdu. Ministerstvo spravedlnosti dalo Ministerstvu vnitra podnìt ke zmìnì metodiky. Ke dni zpracování této zprávy ke zmìnì metodiky nedošlo.

DORUÑOVÁNÍ PŘÍSTUPOVÝCH ÚDAJÙ K DATOVÉ SCHRÁNCE DO ZAHRANIČÍ

Ochránce se v šetření zahájeném na základì podnìtu české státní občanku zdržující se trvale z rodinných a pracovních dùvodù ve Švédsku zabýval prodlevami při doruñování přístupových údajù k datové schránce do zahranièí. Na doruñení přístupových údajù do vlastních rukou fyzické osoby, pro niž byla schránka zřízena, totìž závisí samotné zpùstupnìní datové schrány. Pokud k doruñení údajù do vlastních rukou vùbec nedojde, schránka nemùže být zpùstupnìna a používána. V daném případì ochránce zjistil, že aèkoliv Ministerstvo vnitra zídlilo stěžovatelce datovou schránku do 3 dnù od doruñení její žádosti, neodeslalo bezodkladnì přístupové údaje na její adresu do zahranièí [§ 10 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentù (zákon č. 300/2008 Sb., ve znìní pozdìjších předpisù)]. Pochybení spoèívající v neodùvodnèných prùtazích v délce tří mèsícù bylo dále umocneno tím, že ministerstvo neinformovalo stěžovatelku o dùvodech tèchto prùtahù. Touto neèinností byly porušeny i principy dobré správy.

Z šetření vyplynulo, že doručování údajů do ciziny pro Ministerstvo vnitra jakožto správce a zřizovatele datových schránek zajišťuje výhradně Česká pošta, s. p. V současnosti jsou **přístupové údaje doručovány žadatelům do vlastních rukou pouze do těch států, které na svém území zajišťují zmíněný způsob doručování i pro zásilky z jiných zemí**. Z dokumentů Světové poštovní unie vyplývá, že např. **Švédsko tuto službu pro zásilky z jiných států nezajišťuje**. Zmíněné problémy ministerstvo musí řešit tak, že žadatelům v obdobné situaci doporučuje kontaktovat pracoviště Czech POINT na příslušném zastupitelském úřadě za účelem zneplatnění přístupových údajů a vydání sady nových údajů. To probíhá z části e-mailem a z části předáním osobně žadateli na pracovišti Czech POINT. Tímto postupem se nahradí doručení dopisem.

Třebaže si je ochránce vědom, že problematika má obecný přesah a náprava vzniklého stavu by se měla odehrávat především na mezinárodní úrovni (značná část členských států EU danou službu na svém území nezajišťuje), musí věc hodnotit s ohledem na vnitrostátní právní úpravu. Ze správního rádu lze dovodit, že ministerstvo má pro účely doručování přístupových údajů k datové schránce zvolit takovou službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost doručit písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky správního rádu. K požadavkům správního rádu patří i doručování fyzickým osobám na území cizích států. Toto doručování zahrnuje i doručování do vlastních rukou adresáta (§ 19 a 22 správního rádu). Zároveň by mělo ministerstvo dbát na to, aby žadateli nevznikaly zbytečné náklady a aby byl co nejméně zatěžován.

Ochránce nakonec došel s ministerstvem ke kompromisnímu řešení. Ministerstvo na oficiálních internetových stránkách zveřejnilo bližší informace k otázce zasílání přístupových údajů do zahraničí (včetně seznamu zemí, kam Česká pošta, s. p., může doručovat v režimu „*do vlastních rukou adresáta*“, a informace o tom, jak bude ministerstvo postupovat, pokud nebude možné doručit údaje standardním způsobem). Rovněž připravilo spuštění automatizované aplikace, na základě které budou jednotliví žadatelé informováni o vyhodnocení jejich žádosti a v případech, kdy nebude možné do země jejich pobytu doručit přístupové údaje do vlastních rukou, bude vygenerován dopis obsahující omluvu, vysvětlení situace a návrh náhradního získání přístupových údajů. Žadatelé tak budou o zvláštním způsobu doručování přístupových údajů poučeni jak před, tak i po podání žádosti.

2 / 18 / PRÁVO NA INFORMACE

Téma svobodného přístupu k informacím pojímá ochránce široce a řadí sem i přístup účastníků řízení k informacím z daného řízení. Zde se opakováně setkává s několika problémy, jejichž společnou příčinou je nevhodná právní úprava. Na všechna problematická zákonné ustanovení již ochránce upozornil Poslaneckou sněmovnu v závěrečných částech předchozích souhrnných zpráv o své činnosti. U některých ustanovení navrhoval jejich vypuštění, u jiných novelizaci. Prozatím ovšem bezvýsledně.

Jako nejproblematičtější se jeví **přístup občanů k informacím z řízení vedených před stavebními úřady**. Ty například v rozporu se správním rádem odmítají umožnit účastníkům řízení a osobám, které prokázaly právní zájem, přístup ke spisu po právní moci rozhodnutí nebo jim odmítají pořídit kopie dokumentů ze spisu. Často také o tomto rozhodnutí nevydají usnesení, čímž znemožní žadateli bránit se proti odmítnutí přístupu do spisu. Ochránce má za to, že tyto problémy by bylo možné řešit důslednějším metodickým vedením ze strany Ministerstva pro místní rozvoj.

Za závažnou legislativní překážku pro přístup k informacím v oblasti stavebního práva ochránce považuje ustanovení § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). To **podmiňuje pořizování kopii stavební dokumentace souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil**, případně vlastníka stavby. Pokud tyto osoby svůj souhlas dát odmítou, stavební úřad kopii nepořídí, a to dokonce ani účastníkovi probíhajícího řízení o povolení dané stavby. Ochrannu důležitých veřejných i soukromých zájmů přitom stavební zákon dostatečně zajišťuje hned v následujícím odstavci téhož ustanovení, podle něhož může stavební úřad odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace

u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku. Citované ustanovení omezující kopírování stavební dokumentace by proto mělo být podle názoru ochránce ze stavebního zákona vypuštěno.

Obdobně neodůvodněným omezením práva účastníka řízení na pořízení kopií dokumentů ze správního spisu je i ustanovení § 23a zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). To stanoví, že ministerstvo vnitra kopie spisu vůbec nepořizuje. Také toto ustanovení představuje zcela zbytečnou obstrukci vůči účastníkům řízení a je v rozporu s jejich právem vyjádřit se k podkladům řízení. I toto ustanovení by mělo být dle názoru ochránce jako nadbytečné zrušeno.

Z výše uvedených důvodů doporučoval ochránce Poslanecké sněmovně již v roce 2008 přijetí změn v uvedených právních předpisech (Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, na str. 114). Protože toto doporučení, které bylo zmíněno ještě v rámci Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009 (str. 156) nadále zůstává bez odezvy, považuje ochránce za nutné i nyní celou problematiku připomenout.

Významnou legislativní komplikací v oblasti práva na informace je též léta nezměněný **správní poplatek za pořízení kopie dokumentu ze správního spisu ve výši 15 Kč**. Oproti tomu zákon o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že kopie dokumentů se poskytují za úhradu skutečně vynaložených nákladů (§17 odst. 1). Nesoulad mezi oběma právními úpravami vede k absurdním situacím. Tam, kde občan má právo na poskytnutí informace podle obou právních úprav, **se odvíjí konečná částka za pořízení kopí od toho, jak žádost posoudí konkrétní úředník**. Ochránce proto doporučuje snížit správní poplatek za pořízení kopí dokumentů ze spisu na úroveň skutečně vynaložených nákladů na pořízení kopie.

2 / 19 / OCHRANA SPOTŘEBITELE

POSTIHOVÁNÍ NEKALÝCH OBCHODNÍCH PRAKTIK AUTOBAZARŮ ČESKOU OBCHODNÍ INSPEKCÍ

Ochránce se v průběhu roku zabýval několika případy, kdy si osoby stěžovaly na jednání autobazarů, které je při koupě ojetého vozidla mylně informovaly o skutečném stavu najetých kilometrů a proti kterým nezasáhla ani Česká obchodní inspekce, na níž se obrátili se stížností na možné nekalé obchodní praktiky těchto prodejců.

Problémem při prodeji ojetých automobilů je zejména udávání (deklarování) stavu tachometru, který ale nemusí odpovídat počtu skutečně najetých kilometrů, na což nejsou spotřebitelé upozorňováni. V dané věci ochránce vydal stanovisko, v němž vyslovil názor, že pokud se na Českou obchodní inspekci obrátí spotřebitel (kupující) se stížností na postup autobazaru, který uvedl nesprávný údaj o počtu najetých kilometrů, příp. stavu tachometru, měla by tato záležitost být prošetřena jako **možná nekalá (klamavá) obchodní praktika**. Informace o stavu tachometru, resp. o skutečně najetém počtu kilometrů, je pro spotřebitele důležitou informací, která nejen charakterizuje míru opotřebení kupovaného ojetého vozidla, ale současně velmi výrazným způsobem ovlivňuje samotné rozhodnutí kupujícího, zda vozidlo zakoupit.

Při kontrolní činnosti by se Česká obchodní inspekce **měla zaměřit i na samotný text uzavřené kupní smlouvy**. Pokud totiž bazar, který má s vlastníkem vozidla uzavřenou smlouvu o obstarání prodeje věci či je sám vlastníkem vozidla prodá kupujícímu vozidlo, kdy je uveden stav tachometru, a současně se zaváže, že stav vozidla odpovídá jeho opotřebení a počtu najetých kilometrů, je možné dovodit, že se jedná o počet skutečně najetých kilometrů. Pokud by tyto dva údaje nebyly shodné a neodpovídaly by skutečnému počtu najetých kilometrů, jedná se ze strany prodávajícího autobazaru o porušení tzv. infor-

mační povinnost dle § 9 zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a současně je toto jednání možné klasifikovat ve smyslu § 5 odst. 1 písm. b) cit. zákona jako nekalou obchodní praktiku. Proto by měl být prodávající (autobazar) za toto své jednání Českou obchodní inspekci sankcionován v souladu s § 24 zákona o ochraně spotřebitele.

Česká obchodní inspekce doporučení ochránce akceptovala a závěry vyplývající ze stanoviska ochránce bude aplikovat ve své dozorové činnosti.

NEKALÉ PRAKTIKY NA PŘEDVÁDĚCÍCH AKCÍCH

V průběhu tohoto roku se na ochránce obracely osoby „postižené“ jednáním prodejců, kteří jim na předváděcích akcích prodali (kolikrát pod záminkou současné výhry několika dalších věcí) např. nádobí v určité hodnotě a do kupní smlouvy bylo zakotveno ujednání, že si kupující sjednal návštěvu prodávajícího doma za účelem objednávky zboží. Kvůli tomuto ujednání, kterého si kupující nevšiml, prodávající pak neuzná odstoupení od smlouvy do 14 dnů (§ 57 odst. 1 občanského zákoníku). V těchto případech se ochránce snaží stěžovatelům objasnit, jak mohou postupovat a na koho se obrátit (na soud za předpokladu, že jsou schopni prokázat, že zboží zakoupili na prezentační akci mimo prostory obvyklé k podnikání a že si nedohodli návštěvu dodavatelem za účelem objednávky, nebo na Českou obchodní inspekci, která má oprávnění prosetřovat tzv. nekalé obchodní praktiky těchto společností).

REKLAMAČNÍ ŘÍZENÍ

V průběhu roku se ochránce zabýval rovněž stížnostmi osob na způsob vyřízení reklamace, příp. na to, že jim reklamce nebyla vyřízena včas. Pokud měl podezření, že by se v některých případech mohlo jednat o porušení povinnosti vyřídit reklamací v třiceti denní lhůtě (§ 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele), doporučil těmto osobám obrátit se na Českou obchodní inspekci, která má oprávnění toto prosetřovat. Zpětnou vazbu měl ochránce jen v jednom případě, kdy Česká obchodní inspekce udělila prodávajícímu pokutu ve výši 10 000 Kč za pozdní vyřízení reklamace.

Ochránce se rovněž snaží poučit spotřebitele o možnosti využít tzv. mimosoudního řešení spotřebitelského sporu s odkazem na seznam kontaktních míst příslušných pro mimosoudní řešení spotřebitelských sporů (viz webové stránky Ministerstva průmyslu a obchodu, <http://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mimosoudni-reseni>).

2 / 20 / DOZOR A KONTROLA STÁTU NAD ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVOU

PRÁVO OBČANA VYJÁDŘIT SE NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA

Ochránce zjistil, že jednací řád zastupitelstva Hlavního města Prahy umožňuje občanu hl. města vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska výslověně jen v písemné formě a možnost ústního vyjádření podmiňuje souhlasem zastupitelstva. Jednacím řádem se navíc inspirují i některé městské části a jednací řády zastupitelstev těchto městských částí upravují právo občana vyjádřit stanovisko na zasedání zastupitelstva obdobně. V jednacích řádech zastupitelstev pražských městských částí ochránce odhalil další úpravy, které právo občana vyjadřovat stanoviska omezují nebo vylučují, např. připomínky občanů k projednávanému bodu jsou přípustné za podmínky souhlasu zastupitelstva nebo až po vyčerpání programu.

Ochránce je přesvědčen, že **postup, kdy občan nemá možnost si pro vyjádření svého stanoviska na zasedání zastupitelstva svobodně zvolit ústní formu a navíc je stanovisko podmíněno předchozím souhlasem zastupitelstva, nepřípustně omezuje občana ve výkonu jeho práva**. Ochránce hodnotí tento stav jako nezákonní zásah do práv občana, porušení čl. 17 Listiny základních práv a svobod, § 7 písm. d), resp. § 8

písm. d) zákona o hl. městě (zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), porušení zásady veřejnosti zasedání zastupitelstva územně samosprávného celku a oslabení vnější kontroly veřejné správy.

Z iniciativy ochránce se jednacím rádem zastupitelstva hlavního města zabývalo Ministerstvo vnitra, které **vyzvalo Hlavní město Prahu ke zjednání nápravy**. Současně ochránce vyzval Magistrát hlavního města, aby zahájil dozor a kontrolu nad zákonností jednacích rádů zastupitelstev městských částí a nad realizací práva občana vyjadřovat stanoviska na zasedání zastupitelstev městských částí.

PŘEZKOUMÁVÁNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Ochránce se zabýval podáním, ve kterém stěžovatelé poukazovali na **nezákonné hospodaření obce**, k němuž mělo dojít neoprávněným čerpáním odměn členů zastupitelstva a krácením daňové povinnosti obce. Ministerstvo a krajský úřad však shodně tvrdili, že kontrola hospodaření obce dle požadavků stěžovatelů není jejich kompetencí.

V rámci svého šetření ochránce zjistil, že v daném případě nejde o spor o spor o příslušnost správních úřadů, protože Ministerstvo vnitra a krajský úřad se zabývaly odměňováním členů zastupitelstva obce realizací kontrolní činnosti v rozsahu svých kompetencí a odmítaly se zabývat těmi požadavky stěžovatelů, které překračovaly jejich působnost a pravomoc. Tato situace vyvolala napětí mezi oběma správními úřady a potřebu vyjasnit rámec jejich kompetencí, koordinovat jejich postupy a informovat podatele podnětu.

Ministerstvo vnitra proto postoupilo podání stěžovatelů Ministerstvu financí a současně zorganizovalo **společné jednání obou ministerstev s cílem vyřešit kompetenční konflikt**. Zástupci ministerstev se shodli na tom, že v kompetenci Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly výkonu samostatné působnosti obcí je především **prověrování procesního postupu** nakládání s nemovitostmi podle zákona o obcích, tj. zveřejnění záměru dispozic s nemovitým majetkem podle § 39 odst. 1 a 3 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), respektování příslušnosti orgánu obce a jeho usnášeniscchopnost a platnost usnesení zastupitelstva obce. **V působnosti Ministerstva financí jsou finanční hlediska**, např. požadavky zákonné úpravy na cenu nemovitosti podle § 39 odst. 2 zákona o obcích, působnosti podle § 7 zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a přezkoumávání hospodaření podle § 3 a 4 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (zákon č. 420/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dále byla nalezena shoda na tom, že přezkoumávání hospodaření dle posledně citovaného zákona zahrnuje i oblast přezkoumání odměňování členů zastupitelstev obcí. Metodiku a výklad právní úpravy provádí Ministerstvo vnitra, samotný přezkum správnosti výplat odměn však spadá do kontroly, resp. auditu prováděného krajským úřadem nebo auditorem. Ministerstvo financí se zavázalo připomenout krajským úřadům, že přezkoumání správnosti výplat odměn zastupitelů je součástí jejich působnosti při přezkoumávání hospodaření obcí.

Dále bylo mezi uvedenými ministerstvy dohodnuto, že podání směřující proti hospodaření obcí a přesahující kompetenci Ministerstva vnitra budou postoupena Ministerstvu financí k dalším opatřením v jeho kompetenci a k informování podatele podnětu. V zájmu řešení případných dalších problémů a koordinace postupu obou úřadů byly dohodnuty další schůzky. O výsledku jednání podalo Ministerstvo vnitra ochránci zprávu. Ochránce uvítal přijetí systémových opatření v oblasti dozorové kompetence Ministerstva financí jako ústředního orgánu státní správy pro přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků podle § 4 odst. 1 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

2 / 21 / OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Stížností týkajících se ochrany osobních údajů přibývá, jak si lidé stále více uvědomují nutnost chránit své soukromí. I když tato oblast nepatří v činnosti ochránce k nejobsáhlejší, rozvoj moderních technologií a sdílení stále většího množství informací vede osoby k větší opatrnosti a k vyšším nárokům na zabezpečení přístupů k osobním a citlivým údajům.

Přestože používání kamerových systémů zůstává často zmiňovaným a diskutovaným problémem, zabýval se ochránce v uplynulém roce také podněty souvisejícími

- s pořizováním elektronických záznamů v automatizovaném daňovém informačním systému (ADIS),
- ztrátou zdravotnické dokumentace z nestátního zdravotnického zařízení,
- existencí evidence zájmových osob v činnosti obecní policie, zpracováním osobních údajů v dlužnických registrech,
- poskytnutím osobních údajů Střediskem cenných papírů,
- nakládáním s rodným číslem v poštovním styku,
- zveřejněním osobní evidenční karty příslušníka vojenské kontrarozvědky na internetových stránkách Archivu bezpečnostních složek nebo
- problematikou postavení inzertních společností jako správců osobních údajů.

Ve všech případech se ochránce zabýval postupem Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále též „Úřad“), v jehož pravomoci je zejména provádět dozor ve formě státní kontroly a účinně zasáhnout v případě porušení zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) či jiných předpisů chránících lidské soukromí.

ROLE OCHRÁNCE PŘI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA NA OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Ochránce se v komunikaci s Úřadem setkal s názorem, že do **působnosti veřejného ochránce práv** nespadá např. výklad základních definičních ustanovení zákona o ochraně osobních údajů (osobní a citlivý údaj, zpracování údajů, správce apod.). Úřad vyslovil, že s ohledem na jeho postavení a působnost jako nezávislého dozorového orgánu náleží výklad těchto základních pojmu, s výjimkou soudů, právě a pouze Úřadu.

Pro ochránce je v této souvislosti zásadní, že Úřad byl v českých podmínkách konstituován jako správní orgán se všemi dozorovými a sankčními oprávněními. Dle § 28 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů lze do činnosti Úřadu zasahovat jen na základě zákona, tedy i na základě a v mezích zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). **Vedle činnosti správních soudů představuje ochránce jedinou nezávislou formu kontroly činnosti Úřadu, pokud jde o jeho rozhodovací činnost a postup.** Nutno podotknout, že správní soud se může k rozhodovací činnosti Úřadu vyjádřit jedině tehdy, pokud Úřad se správcem, zpracovatelem či fyzickou osobou (nejčastěji zaměstnancem správce či zpracovatele) zahájil řízení, v rámci řízení byly zmíněné subjekty nuceny ke splnění povinnosti (splnit opatření k nápravě či zaplatit pokutu) a tato povinnost byla následně napadena správní žalobou.

Ochránce naopak v naprosté většině případů řeší podněty, které mu adresují nikoliv správci či zpracovatelé údajů, ale tzv. „subjekty údajů“ (fyzické osoby, které měly za to, že bylo zasaženo do jejich práva na ochranu osobních údajů a Úřad podle jejich názoru nezjednal dostatečnou nápravu). Subjekty údajů

nemají postavení kontrolovaného či účastníka řízení a nemohou dostatečně uplatňovat svá práva (vznášet návrhy na provedení důkazů, bránit se podáním opravných prostředků). Jedinou formu nápravy, kterou jím dává právní řád, je stížnostní mechanismus (§ 175 správního řádu) a podání podnětu k veřejnému ochránci práv. Jestliže Úřad stěžovateli odpoví, že se věcí zabývat nebude s odkazem na nedostatek působnosti, neboť osobu, která se měla dopustit protiprávního jednání, nelze považovat za správce údajů, případně údaje nejsou dle názoru Úřadu osobními údaji, či se nejedná o zpracování údajů ve smyslu zákona, může se stěžovatel obrátit na ochránce. Ochránce se může zabývat argumentací Úřadu, žádat si jeho vyjádření a ve výsledku posoudit, zda bylo „*odložen věci*“ (procesní postup) v souladu se zákonem (definičními či hmotněprávními ustanoveními zákona o ochraně osobních údajů).

DĚLKA STÁTNÍCH KONTROL VEDENÝCH ÚŘADEM PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ A PODÁVÁNÍ ZPRÁV O PŘIJATÝCH OPATŘENÍCH K NÁPRAVĚ

Jedním z klíčových témat, kterému se ochránce podrobněji věnoval, byla **nepřiměřená délka státních kontrol vedených Úřadem**. Zákon o ochraně osobních údajů a zákon o státní kontrole (zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neobsahují speciální pravidla o lhůtách, v rámci kterých by měla být státní kontrola provedena a ukončena. V tom lze spatřovat deficit současné právní úpravy. Ze shora uvedeného však nelze dovozovat, že kontrolní činnost není nijak časově omezena. Dle názoru ochránce je nezbytným atributem ochrany, kterou má zaručovat Úřad, její včasnost. Proto se i v těchto případech uplatní princip přiměřenosti jako jeden ze základních principů demokratického právního státu.

Určujícím kritériem pro aplikaci **principu přiměřenosti** by měl být vždy zájem subjektů údajů, na jejichž ochranu byl Úřad zřízen. Dalším vodítkem jsou účinky, které s plynutím času spojují právní normy o správně-právní odpovědnosti. Inspektor Úřadu by měl mít při vedení kontroly na paměti, že **odpovědnost za přestupek zaniká po uplynutí jednoho roku od jeho spáchání, u správních deliktů by měl vzít v potaz objektivní a subjektivní lhůtu pro zahájení řízení**. Jestliže zjistí, že došlo k porušení povinností uložených zákonem o ochraně osobních údajů, měl by uložit taková opatření, aby nedostatky byly odstraněny. Opatření k nápravě mají podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu povahu správných rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2007, sp. zn. 1 As 13/2006). Měly by proto být ukládány ve lhůtách obdobných, jak stanoví správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce zkoumá výslednou délku státní kontroly (podobně jako v případech soudních průtahů) s ohledem na složitost věci, chování kontrolovaného, postup kontroloujícího, a případně související postup jiných státních orgánů, poněvadž neexistuje žádná abstraktně stanovitelná lhůta, kterou by bylo možno obecně považovat za přiměřenou.

PODNĚT SP.ZN.: 3107/2009/VOP/PPO

I. K upevnění principů dobré správy (soulad s právem, odpovědnost a včasnost) přispívá, pokud předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů dohlíží nad celkovou délkou státní kontroly. Za účelem zachování přiměřené délky řízení je jako vedoucí zaměstnanec oprávněn dávat inspektorovi pokyny, které je inspektor povinen respektovat. Pokud je inspektor neplní a zároveň nemá jiné rozumné zdůvodnění svého postupu, dopouští se pochybení.

II. Jestliže inspektor Úřadu uložil kontrolovanému subjektu opatření vedoucí ke splnění oznamovací povinnosti správce ve smyslu § 16 zákona o ochraně osobních údajů, je v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, pokud inspektor požaduje, aby ho kontrolovaný subjekt o učinění opatření ještě dodatečně informoval. O splnění, či nesplnění opatření se totiž inspektor může dozvědět z registru („úřední evidence“), který Úřad vede dle § 35 zákona o ochraně osobních údajů. Do registru musí inspektor

nahlédnout vždy, aby kvalifikovaně zjistil, zda jsou dány podmínky pro postup dle § 39 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů (uložení pořádkové pokuty).

Pronajímatele nainstaloval do společných prostor bytového domu kamerový systém bez souhlasu nájemníků a za „hlídací službu“ začal jednostranně účtovat poplatek 72 Kč/1 osoba/1 měsíc. Jeden z nespokojených nájemníků se obrátil na Úřad, který ve věci zahájil státní kontrolu. Když však státní kontrola trvala více jak rok, obrátil se na ochránce, který následně opakovaně komunikoval s vedením Úřadu.

Ochránce shledal průtahy v kontrolní činnosti Úřadu. Délka kontroly v rozsahu 16 měsíců a 10 dnů byla vzhledem k předmětu kontroly nepřiměřená a Úřad porušil zásadu plynulosti řízení zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 1 správního rádu. I když se na délce kontroly podepsala zdravotní indispozice inspektora a stále zvyšující se nápad podnětů na porušení předpisů chránících lidské soukromí, musel ochránce jednoznačně konstatovat, že předsedovi Úřadu (jakožto vedoucímu zaměstnanci) přísluší dohled nad plynulostí kroků inspektora při vedení státní kontroly. Tuto úlohu však předseda Úřadu odmítal plnit s odkazem na ustanovení § 33 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů (kontrolu vede inspektor) a § 12 odst. 1 zákona o státní kontrole (povinnost kontrolujícího zjistit skutečný stav věci).

V samotném závěru šetření však předseda uznal, že dohledová činnost mu přísluší. Přislibil, že se bude důkladněji zabývat interními postupy a dodržováním principu přiměřené délky řízení a začal připravovat interní předpis, který by měl zabránit vzniku podobných případů v budoucnu. Zároveň ale poukázal na obtížnou vymahatelnost principů dobré správy. Inspektor jen totiž jmenování do funkce prezidentem na návrh Senátu Parlamentu České republiky na 10 let (předseda pouze na 5 let) a jejich postavení je obdobné postavení členů Nejvyššího kontrolního úřadu. Tradiční motivační nástroje z oblasti pracovněprávních vztahů (snížení osobního ohodnocení apod.) tak nejsou v těchto specifických případech aplikovatelné.

Ochránce se v daném šetření zabýval i prohřeškem proti zásadě procesní ekonomie. Z kontrolního protokolu zjistil, že inspektor uložil kontrolovanému povinnost oznamit zpracování údajů prostřednictvím kamerového systému Úřadu a současně mu uložil, aby ho o splnění opatření následně informoval. Ochránce dospěl k závěru, že o splnění opatření se inspektor může dozvědět z registru, který Úřad vede na základě zákona, a nemusí si tudíž vyžadovat součinnost kontrolovaného. Nadto je ochránce přesvědčen, že do registru by měl inspektor nahlédnout vždy, aby kvalifikovaně zjistil, zda jsou dány podmínky pro udělení pořádkové pokuty. Stanovisko ochránce bylo Úřadem akceptováno a probáno s příslušným inspektorem.

Pokud jde o soulad provozování kamerového systému se zákonem o ochraně osobních údajů, byla vlastníkovi bytového domu uložena pokuta ve správném řízení. Vlastník následně ukončil provozování kamerového systému se záznamem.

NAKLÁDÁNÍ S RODNÝM ČÍSLEM

Ochránce opakovaně obdržel podněty týkající se nakládání s rodným číslem. Třebaže rodné číslo není zákonem definováno jako údaj citlivý, je mnohými lidmi takto vnímáno. V současnosti totiž rodné číslo plní úlohu univerzálního identifikátoru, který představuje klíč k mnoha veřejným i soukromým databázím. Především proto by mělo být dle ochránce dostatečně chráněno před možným zneužitím.

Většina podnětů, které ochránce řešil, se týkala zveřejňování rodného čísla v obchodním rejstříku u statutárních zástupců obchodních společností a užívání rodného čísla jako daňového identifikačního čísla (DIČ) podnikajících fyzických osob. V těchto případech má ochránce spolu s Úřadem pro ochranu osobních údajů shodně za to, že související právní úprava [obchodní zákoník (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ve spojení s nařízením vlády o Obchodním věstníku (nařízení vlády č. 503/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákon o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] je formálně v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a zákonem o evidenci obyva-

tel a rodných číslech (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Z pohledu zásad ochrany osobních údajů (přiměřenost a nediskriminace) jde ale o úpravu problematickou. Proto jediným možným východiskem je změna platné právní úpravy.

Ochránce v této souvislosti upozorňuje, že změnu nepřináší ani nový daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb.), který s účinností od 1. ledna 2011 nahrazuje zákon o správě daní a poplatků, neboť dle ustanovení § 130 odst. 3 tohoto zákona zůstává prozatím i nadále obecným identifikátorem fyzické osoby (DIČ) její rodné číslo.

Určitou změnu by mohl přinést zákon o základních registrech (zákon č. 111/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který zavádí zcela nové druhy identifikátorů fyzických osob. Pro každou fyzickou osobu by měl být zaveden tzv. **zdrojový identifikátor fyzické osoby** (ZIFO), z něhož by pak měly být generovány tzv. **agendové identifikátory fyzických osob** (AIFO). Každý člověk pak bude v jednotlivých agendách (např. zdravotnictví, sociální věci, živnostenské podnikání, školství) veden pod jiným číslem, z jehož základu by neměly být odvoditelné žádné další osobní údaje. Zmíněné údaje budou navíc neveřejné. Přestože státní správa bude rodné číslo využívat přibližně do roku 2025, lze očekávat, že význam rodného čísla (jako národního identifikačního čísla postaveného na principu unicity) s novou úpravou o základníchregistrech poklesne. Ostrý provoz generování nových identifikátorů by měl být zahájen v roce 2012. Tuto oblast bude ochránce i nadále sledovat.

PODÑET SP.ZN.: 5299/2008/VOP/PPO

I. V případě, kdy správce údajů doručuje listovní zásilku obsahující osobní a citlivé údaje do zařízení, kde se obvykle vyskytuje řádově více osob než na obvyklém místě pobytu (např. do věznice, ubytovacího zařízení, zdravotnického zařízení či zařízení sociálních služeb), a kde tedy existuje větší pravděpodobnost záměny adresáta za jinou osobu, je podrobnější identifikace adresáta nejen možným, ale obvykle i vhodným postupem. Přesnejší identifikaci lze provést zejména na základě uvedení data narození či místa trvalého pobytu, pokud je odlišné od doručovací adresy.

II. Pokud by však ani po uvedení zmíněných údajů nebylo možné zásilku doručit (na stejně adresu by se kupříkladu zdržovaly dvě či více osob stejného jména, příjmení, data narození či místa trvalého pobytu), je využití rodného čísla postupem, který je v souladu s ustanoveními § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů.

Úřad pro ochranu osobních údajů se odmítl zabývat podnětem stěžovatele D. P., který směroval vůči postupu Všeobecné zdravotní pojišťovny (VZP). Stěžovatel tvrdil, že mu VZP doručila do věznice obyčejnou zásilku (potvrzení o stavu závazků) a na obálku nadepsala jeho rodné číslo. Úřad v daném postupu nespřával porušení zákona. Ochránce se s jeho odůvodněním neztotožnil a zahájil šetření.

V oblasti zdravotního pojištění je rodné číslo tzv. číslem pojištěnce. Z ustanovení § 53c zákona o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vyplývá, že při plnění zákonem stanovených povinností jsou zdravotní pojišťovny oprávněny uvádět rodná čísla osob. K povinnostem pojišťovny patří i vydání potvrzení o stavu závazků plátce pojistného týkajících se pojistného, penále, pokuty a přírážky k pojistnému. Proto požádá-li pojištěnec (plátce pojistného) o vydání potvrzení ve smyslu ustanovení § 26e zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění (zákon č. 592/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) slouží rodné číslo jako nezbytný identifikátor k dohledání osoby a relevantního objemu dat, a posléze i ke ztotožnění významového údaje s konkrétní osobou. Tím se vyčerpává základní využití rodného čísla jako čísla pojištěnce.

Pokud však jde o doručování, ochránce je toho názoru, že zdravotní pojišťovně neplyne povinnost uvádět rodné číslo na obálku listovní zásilky (pojišťovny mají „opravnění“, nikoliv „povinnost“, uvádět rodná čísla osob). Proto rozhodnutí pojišťovny (správce údajů) uvést rodné číslo na obálku listovní zásilky nemůže být nikdy automatické, ale musí vycházet ze skutkových okolností případu, které takový postup odůvodňují. Uvedení rodného čísla na obálce by bylo

možné kupříkladu tehdy, pokud by se na stejném místě (např. ve výkonu trestu, v zařízení sociálních služeb či zdravotnickém zařízení) vyskytovaly dvě osoby stejného jména, příjmení a data narození. Potom by bylo rodné číslo jediným možným rozlišujícím údajem a jeho užití za účelem přesné identifikace adresáta v poštovním styku by nemohlo být porušením zákona o ochraně osobních údajů.

Ochránce dospěl k názoru, že v případě, kdy má správce údajů volbu mezi dvěma různými způsoby zpracování (zde volbu mezi datem narození a rodným číslem), musí zvolit ten způsob, který v menší míře zasáhne do soukromí osob. Pokud správce údajů ze dvou možných variant zvolí tu invazivnější, může porušit § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů. Těmito úvahami se však Úřad nezabýval, což ochránce považoval za pochybení.

Úřad se na základě stanoviska ochránce obrátil na Český telekomunikační úřad (ČTÚ) a informoval ho o názoru, který se týkal problematického znění poštovních podmínek. Ty totiž mezi možnými identifikačními údaji adresáta uvádí i rodné číslo. ČTÚ připomínky Úřadu a ochránce akceptoval a s účinností od 1. ledna 2011 novelizoval poštovní podmínky směrem k větší ochraně soukromí fyzických osob.

KAMEROVÉ SYSTÉMY

Stávající právní úpravu provozování kamerových systémů považuje ochránce za neuspokojivou vzhledem k **nezanedbatelným zásahům do lidského soukromí**, které tyto nástroje mají. Největší slabinu spatřuje v rozlišování působnosti zákona o ochraně osobních údajů a občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů) podle toho, jestli kamery pořizují záznam (srov. definici „*zpracování údajů*“ obsaženou v § 4 písm. e/ zákona o ochraně osobních údajů) či nikoliv (kamery slouží pouze jako „*prodloužené oko*“). Byť je toto rozlišování dáné platným právem, paradoxně nepřispívá k ochraně soukromého života, osobnosti člověka a lidské důstojnosti. Uvedené právní režimy mají totiž jednak zásadní dopad na povinnosti provozovatele kamerového systému, ale zejména i na uplatnění práv ze strany sledovaných osob. V případě prvního může ve věci intervenovat Úřad pro ochranu osobních údajů, v případě druhého se musí osoba sama obrátit na soud se žalobou na ochranu osobnosti. K tomu je třeba podotknout, že moderní technologie umožňují, aby provozovatel přechází z jednoho režimu do druhého v podstatě jedním stisknutím tlačítka. Kontrola Úřadu se tak může mít s očekávaným účinkem. Ochránce proto od připravované nové právní úpravy očekává především setření uvedených rozdílů a přijetí jednotné regulace tzv. sledovacích systémů.

S provozováním kamer se ochránce opakovaně setkává při výkonu systematických návštěv zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. V případech, kdy dojde ochránci k názoru, že by mohlo docházet k porušení zákona, podává podnět Úřadu pro ochranu osobních údajů. Jde-li o konkrétní případy, obdržel ochránce podněty, které se týkaly provozování kamer v bytovém domě, školském zařízení či hotelovém zařízení. V posledním uvedeném případě zahájil ochránce šetření.

PODNĚT SP. ZN.: 5423/2008/VOP/PPO

Hotelové zařízení je pro hosta dočasným obydlím, a má v něm tudíž odpovídající právo na soukromí. Soustavným monitorováním prostor vedoucích k hotelovým pokojům získává správce kamerového systému zásadní informace o soukromém a osobním životě ubytovaných osob. Proto jediným právním důvodem, na základě kterého lze monitorovat chodby vedoucí k hotelovým pokojům, je informovaný souhlas hostů.

Stěžovatel J. H. hodlal na chodbách hotelu, které vedly k jednotlivým pokojům hostů, nainstalovat kamerový systém se záznamem za účelem ochrany majetku a osob. Záznam měl být uchováván po dobu 7 dnů. S tím však nesouhlasil Úřad, a stěžovatel se proto obrátil na ochránce.

Ochránci v rámci šetření konstatovali, že provozování kamerového systému v intimních zónách (toalety, převlékárny, pokoje hostů) bez souhlasu hostů či zaměstnanců je vždy a za všech okolností nepřípustné. V ostatních případech se přikláňá ke konkrétnímu posouzení záměru správce ve vztahu k zásahu do soukromí monitorovaných osob. Ochránci totiž považují ochranu majetku a osob prostřednictvím kamery za legitimní záměr. Tento záměr však musí být zároveň v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a musí ctít obecné zásady, jakými jsou zásada účelnosti a přiměřenosti. Současně je třeba mít na paměti, že pro hosta je hotel dočasným obydlím, a má v něm tudíž odpovídající právo na soukromí. Jde-li o kamery na chodbách (koridorech), které vedou k pokojům hostů, pak ochránci uvedli, že jsou nepochybně místem, kde by ubytované osoby měly požívat nejvyšší míru soukromí (pomineme-li samotný interiér hotelového pokoje). Ochránci zde spatřují analogii s monitorováním prostorů v bytových domech. Soustavným monitorováním tétoho prostoru získává správce, byť to nemusí být jeho záměr, zásadní informace o soukromém a osobním životě dočasně ubytovaných osob. Proto jediným právním důvodem, na základě kterého lze monitorovat chodby vedoucí k hotelovým pokojům, je informovaný souhlas.

Získání souhlasu však považoval stěžovatel za nemožné. Dle názoru ochránce může být host již v rámci telefonické či internetové rezervace ubytování (případně zprostředkující cestovní kancelář) informován o kamerovém systému. Ve chvíli, kdy se hosté ubytovávají (např. při placení ubytování či předávání klíčů, případně čipových karet od pokoje), mohou pracovníci recepce získat písemný souhlas s tím, že osobní údaje hostů budou za účelem jejich ochrany zpracovávány prostřednictvím kamery umístěných na chodbách hotelu. Pokud klient odmítne souhlas udělit, může ho zaměstnanec ubytovat v nemonitorované části hotelu. Pokud jde o délku záznamů, ochránci dospěli k názoru, že 3 dny představují dobu, která odpovídá díkci § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Uvedli-li stěžovatel v oznámení, že účelem systému byla ochrana majetku a osob (tj. zaznamenání protiprávních jednání v hotelu – krádeže, přepadení a další delikty), je přípustné uchovávání záznamů maximálně po dobu několika dnů, kdy takové jednání musí zákonitě vyjít najevo.

Ochránci se již nad rámec původního podnětu podrobněji seznámili se spisovou dokumentací, kterou Úřad pro ochranu osobních údajů vede ke čtyřem provedeným státním kontrolám hotelových provozů. Došel ke zjištění, že se Úřad vždy řídil díkci platného a účinného zákona, postupoval systematicky v souladu s principy dobré správy (soulad s právem, nestránnost, přiměřenost) a zásadami, které formuloval ve svých stanoviscích a které ostatně aplikoval i v případě stěžovatele J. H. (princip předvídatelnosti). Hmotněprávní posouzení věci (např. naplnění některého z titulů zpracování dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona, délka uchovávání údajů) pak bylo potvrzeno i Městským soudem v Praze v rozhodnutí ze dne 11. května 2010, sp. zn.: 11 Ca 433/2008, které se týkalo provozování kamery v pražském hotelu Savoy.

Své šetření vůči Úřadu proto ochránci uzavřeli bez shledání pochybení.

2 / 22 / OSTATNÍ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Ochránci obdrželi různorodé podněty týkající se podpory výroby elektřiny využitím slunečního záření.

Za příčinu stanovení výkupních cen zajišťujících vyšší než zákonem předpokládanou patnáctiletou návratnost investic cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu z roku 2009 ochránci označili rozpor mezi ustanovením § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1. a tehdejším ustanovením § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (zákon č. 150/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakazujícím meziroční snížení hodnoty výkupních cen o více než 5%. V době přijetí podnětu již nebylo pochyb o nezbytnosti změny právní úpravy s ohledem na prudký pokles investičních nákladů. Návrh novely Poslanecká sněmovna obdržela dne 18. listopadu 2009 (sněmovný tisk č. 968, později vyhlášený zákon č. 137/2010 Sb.). Včasnost reakce Energetického regulačního úřadu a Ministerstva průmyslu a obchodu v podobě vyvolání změny právní úpravy již ochránci nehodnotili.

Ochránci také zaregistroval negativní dopady novely (novela č. 81/2010 Sb.) vyhlášky o podmírkách připojení k elektrizační soustavě (vyhláška č. 51/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) na budoucí provozovatele malých fotovoltaických elektráren, kteří již v minulosti získali souhlas s připojením. Pokud novelu včas nezaznamenali, marně pak spoléhali na možnost prodloužení doby závaznosti kladného stanoviska k žádosti o připojení nebo zmeškali lhůtu, ve které mohli (měli) podat žádost o uzavření smlouvy (o smlouvě budoucí) o připojení. V důsledku toho později čelili ztrátě rezervace a odmítávámu postoji provozovatelů distribuční nebo přenosové soustavy k „novým“ žádostem s poukazem na ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy.

Později ochránci obdrželi několik podání „konečných zákazníků“ napadajících obecné zvyšování cen elektřiny „díky solárním elektrárnám“ (na základě očekávaných cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu), jakož i podnět založený na medializovaném rozboru Informačního institutu, který zpochybnil pravomoc Energetického regulačního úřadu regulovat výši „příspěvků“ na krytí výrobníků spojených s podporou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a dovodil neoprávněné účtování těchto „příspěvků“ v ceně elektřiny účtované konečným zákazníkům. Ochránci názor Informačního institutu nepodpořili.

Konečně se ochránci setkal s obavami provozovatelů fotovoltaických elektráren z dopadů právě projednávaných novel zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ať již v podobě zrušení podpory pro ostrovní systémy (které aktuálně prakticky nemohou dosáhnout připojení s ohledem na riziko ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy) nebo zavedení srážkové daně.

SPRÁVA NA ÚSEKU ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍ

Ochránci zaznamenal nárůst podnětů vůči poskytovatelům veřejně dostupných telefonních služeb. Protože vůči nim nedisponuje žádným oprávněním, snaží se stěžovatelům vysvětlit, jak mají postupovat. Zpravidla v odpovědi odkazuje na konkrétní místně příslušný odbor Českého telekomunikačního úřadu a dává základní návod k úspěšnému uplatnění návrhu na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace. Z obsahu podnětů je zřejmé, že stále přetrvává situace, kdy stěžovatelé vůbec netuší, že podle zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je třeba nejprve reklamovat vyúčtování, a poté podat návrh k Českému telekomunikačnímu úřadu.

Problém ochránce vidí také v tzv. **distančních smlouvách**, kdy profesionálně vyškolení pracovníci poskytovatelů služeb elektronických komunikací (zpravidla jde o služby telefonní) volají zákazníkovi za účelem uzavření smlouvy po telefonu. Ochránci zaznamenal několik případů, pro které je typické, že je vybíráno zákazník důchodového věku, který v momentu překvapení není schopen rozpoznat skutečné důvody volání (uzavření smlouvy). Pokud pak obdrží vyúčtování za služby, které slibované výhody nepřináší (telefonní služby nevyužívá) a naopak se mu služby prodražují, nemůže bez rizika platby sankčních poplatků smlouvu ukončit.

Ani u písemných smluv nelze předem vyloučit, že nedojde ke **klamání spotřebitele** [§ 4 až § 5a zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Ochránci je přesvědčeni, že jakékoli nekalosoutežní jednání poskytovatelů služeb elektronických komunikací může mít svůj význam ve správném řízení před Českým telekomunikačním úřadem, zejména pak v případě, je-li třeba vyřešit otázku, zda byla smlouva platně uzavřena. Český telekomunikační úřad nemůže ve správném řízení opomenout obchodním zákoníkem stanovený zákaz nekalé soutěže a následek jeho porušení, tj. že smlouva, při jejímž uzavření byl porušen zákaz nekalé soutěže, je od počátku neplatná. **Roli Českého telekomunikačního úřadu může v těchto případech velmi vhodně doplňovat Česká obchodní inspekce**, které je zákonem svěřena veřejnoprávní ochrana spotřebitele.

V roce 2010 byla novelou zákona o elektronických komunikacích (novela č. 153/2010 Sb. účinná od 1. července 2010) ve prospěch ochrany spotřebitele rozšířena hlediska pro posuzování všeobecných podmínek („Úřad může podnikateli poskytujícímu veřejně dostupnou službu elektronických komunikací uložit rozhod-

nutím, aby provedl změnu všeobecných podmínek pro veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, jsou-li v rozporu s tímto zákonem nebo prováděcími právními předpisy k tomuto zákonu nebo pokud je to nezbytné k dosažení ochrany spotřebitelů, a to z důvodu nekalých, klamavých nebo agresivních obchodních praktik nebo z důvodu diskriminace spotřebitele“). Postupem Českého telekomunikačního úřadu při posuzování všeobecných podmínek se ochránce zabýval prozatím v jediném případě.

PODNĚT SP. ZN. 5590/2009/VOP/JŠM

I. Zákonné ustanovení upravující možnost ustanovení opatrovníka nemohou být používána jen z důvodu urychleného vyřízení. Nepřítomnému účastníkovi správního řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv a funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby důsledku hájila zájmy nepřítomného.

II. Při ustanovení opatrovníka, jehož pobyt není znám, musí správní orgán vždy zkoumat, zda jsou dány předpoklady pro tento procesní postup, tj. musí vyvinout dostatečnou aktivitu ke zjištění pobytu účastníka řízení.

III. Osobu opatrovníka je třeba hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupované, resp. těch, jež jsou schopny reprezentovat zájmy účastníka. Funkci opatrovníka může vykonávat jak osoba fyzická, tak právnická osoba. Právnická osoba může být ustanovena opatrovníkem stejně jako kterakoli jiná osoba, je-li osobou vhodnou (§ 32 odst. 4 správního rádu) k ochraně práv a zájmů opatrovance.

IV. Přestože ustanovení § 32 odst. 4 správního rádu obsahuje zákonné podklad pro uložení povinnosti převzít výkon funkce opatrovníka, nelze předpokládat, že osoba ustanovená opatrovníkem proti své vůli bude rádně hájit zájmy opatrovance ve správním řízení, a že je tedy vhodná k výkonu funkce opatrovníka. Z toho důvodu by měl správní orgán předem zjišťovat, zda osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka souhlasí.

Ochránce se zabýval stížností města O., které bylo Českým telekomunikačním úřadem opakovaně ustanovováno proti své vůli opatrovníkem v tzv. účastnických sporech podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Ochránce poukázal na ústavněprávní rovinu problematiky opatrnictví a výběru vhodné osoby k výkonu funkce opatrníka jak ji podává ve své judikatuře Ústavní soud. Povinnost ustanovit opatrníka nepřítomnému účastníkovi souvisí s jeho právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Nepřítomnému účastníkovi musí být zajištěna rádná, nikoli formální ochrana zájmů i základních práv. Funkce byla opatrníka vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což předpokládá mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce. Jde tu totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení (viz nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07).

Ochránce po provedeném šetření konstatoval, že Český telekomunikační úřad nevyvinul v individuálním případě dostatečnou aktivitu ke zjištění pobytu účastníka řízení, ani se nepokusil kontaktovat žádného z příbuzných opatrovance. V této souvislosti se ochránce pozastavil nad poměrně vysokými požadavky, které jsou v této souvislosti na postup správních orgánů kladený na straně jedné, na straně druhé omezené možnosti správních orgánů využívat informační systémy veřejné správy (typicky evidenci obyvatel) ke zjišťování místa pobytu účastníků a okruhu vhodných osob k výkonu funkce opatrníka.

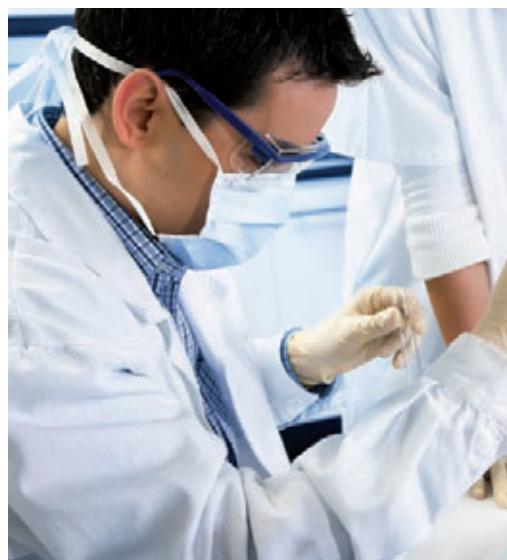
Za pochybení ochránce označil i to, že Český telekomunikační úřad považoval město O. za osobu vhodnou k výkonu funkce opatrníka účastníkovi neznámého pobytu, byť mu bylo známo, že město nehodlá funkci opatrníka zastávat.

Za problematickou označil ochránce i současnou úpravu náhrady nákladů řízení. V této otázce odkazuje ustanovení § 79 odst. 4 správního rádu na prováděcí právní předpis, který by měl stanovit rozsah, v němž správní orgán hradí

hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Rozsah náhrady nákladů je v současné době stanoven ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb. Právnická osoba (opatrovník) může žádat hotové výdaje, které vznikly fyzické osobě za ni jednající (zpravidla zaměstnanec). S ohledem na formulaci vyhlášky nelze přiznat právnické osobě náhradu dalších nákladů, které jí v této souvislosti vznikly (tj. mzdrové náklady na pověřeného zaměstnance právnické osoby). Podle názoru ochránce, má-li být opatrovnická agenda vykonávána řádně, měly by být opatrovníkům ze strany státu zajištěny vhodné podmínky i po stránci materiální.

V návaznosti na zprávu o šetření Český telekomunikační úřad informoval ochránce o své stávající praxi při ustanovení opatrovníka účastníkům neznámého pobytu. Na aktuální pobyt účastníka řízení se dotazuje u České pošty, s.p., a dále vyžaduje součinnost Policie České republiky. I nadále však s ohledem na aktuální právní úpravu považuje správní orgán v oblasti ustanovování opatrovníků své možnosti za značně omezené. Do funkce opatrovníka jsou ustanovovány především advokáti, a to na základě předchozí dohody s úřadem. Obce jsou do funkce opatrovníka ustanovovány pouze za předpokladu, že nemají proti vykonávání této funkce výhrady.

Ochránce bude problematiku ustanovování opatrovníků i nadále monitorovat. V rámci meziresortního připomínkového řízení k novele zákona o elektronických komunikacích ochránce navrhl, aby Český telekomunikační úřad byl ve větším rozsahu oprávněn využívat údaje z informačního systému evidence obyvatel.

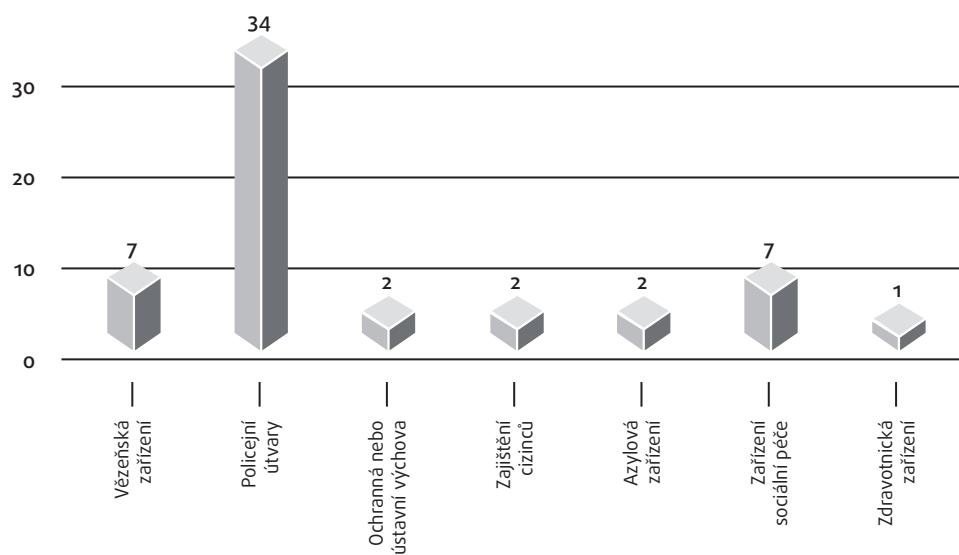


4

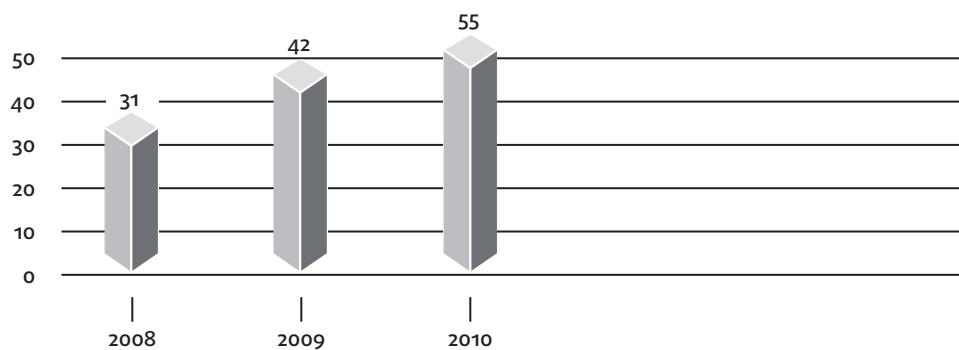
SYSTEMATICKÉ NÁVŠTĚVY ZAŘÍZENÍ, V NICHŽ SE NACHÁZEJÍ OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

V roce 2010 ochránce zaměřil svou pozornost na zařízení tzv. detence de iure, tedy zařízení, kde se mohou nacházet osoby omezené na osobní svobodě veřejnou mocí [§ 1 odst. 3 a 4 písm. a) a b) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Konkrétně se jednalo o **vazební věznice**, **věznice pro výkon trestu odnětí svobody žen** a **výkon trestních opatření odnětí svobody mladistvých**, dále o **policejní cely a zařízení**, kde se nacházejí cizinci v režimu administrativní detence. Strukturu navštívených zařízení a vývoj počtu uskutečněných návštěv dokládají následující grafy.

STRUKTURA NAVŠTÍVENÝCH ZAŘÍZENÍ V ROCE 2010



POČET PROVEDENÝCH SYSTEMATICKÝCH NÁVŠTĚV V JEDNOTLIVÝCH LETECH



Následné návštěvy ochránce provedl v **domovech pro osoby se zdravotním postižením** a v **psychiatrických léčebnách**, tedy v zařízeních, v nichž omezení osobní svobody může být důsledkem závislosti na poskytované péči (§ 1 odst. 4 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv).

V souladu se **sankčním oprávněním** vyplývajícím z ustanovení § 21a odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv, ve znění účinném do 31. prosince 2010, informoval ochránce veřejnost o neuspokojivé spolupráci s Psychiatrickou léčebnou Šternberk. Ačkoli byla při opakované návštěvě léčebny zjištěna řada žádoucích změn, vyjednávání s vedením léčebny o realizaci doporučených opatření trvala až do konce roku 2010.

1 / VAZEBNÍ VĚZNICE

Na přelomu let 2009 a 2010 provedl ochránce neohlášené dvoudenní či třídenní návštěvy vazebních věznic (dále také „věznice“ nebo „zařízení“). Návštěvy byly zaměřeny na všechny skupiny osob nacházejících se ve vazbě (muži, ženy, dospělí, mladiství, cizinci). Současně ochránce navštívil státní zástupce, kteří vykonávají dozor nad výkonem vazby v příslušném zařízení.

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv navštívili celkem čtyři vazební věznice. Při výběru konkrétních zařízení ochránce bral v úvahu i své poznatky z individuálních stížností, s nimiž se na něj osoby ve výkonu vazby obracejí. Zastoupeny byly jak věznice v Čechách, tak na Moravě a ve Slezsku.

VĚZNICE	KAPACITA VAZBY	NAPLNĚNOST VAZBY	KAPACITA VTOS	NAPLNĚNOST VTOS
Hradec Králové	168	169	245	293
Litoměřice	235	225	123	141
Ostrava	308	315	281	315
Praha-Ruzyně	307	247	467	403

Vysvětlivky k tabulce:

Zkratky: VTOS – výkon trestu odňtí svobody, tj. ve věznici je kromě výkonu vazby rovněž vykonáván trest odňtí svobody

Převážná část obviněných vykonává vazbu v podmínkách, které se příliš nelíší od materiálních podmínek z období před zahájením transformace českého vězeňství. Přestože nová legislativa týkající se výkonu vazby garantuje vazebně stíhaným podstatně větší rozsah práv a vytváří také předpoklady pro realizaci preventivně výchovných vzdělávacích a sportovních programů, faktické podmínky ve vazbě jsou často výrazně horší než při samotném výkonu trestu odňtí svobody. Hlavními důvody jsou **personální poddimenzovanost** a **nevzhodné prostory pro výkon vazby** (malé cely se špatnými hygienickými podmínkami), které jsou důsledkem zastaralého architektonického uspořádání objektů, neumožňujícího často žádnou činnost prováděnou mimo celu. Vězeňská služba není schopna uspokojivě zajistit naplňování programů zacházení s obviněnými v rozsahu stanoveném zákonem o výkonu vazby (zákon č. 293/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Řešení značné části níže popsaných nedostatků je výrazně limitováno dostupnými finančními prostředky.

DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

PERSONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ A NAPLNĚNOST VĚZNIC

Výkon vazby zajišťuje Vězeňská služba České republiky (dále též „Vězeňská služba“) prostřednictvím uniformovaných příslušníků vězeňské stráže a občanských zaměstnanců, přičemž druzí jmenovaní se ve vazebních částech věznic téměř nevyskytují. V některých případech jsou pro oddělení vazby i výkonu trestu odnětí svobody (dále „výkon trestu“) určeni společní vychovatelé, pedagogové, psychologové apod. Ve Vazební věznici Ostrava tak mají tři psychologové na starost přibližně šest set osob (cca 300 obviněných a 300 odsouzených), ještě horší je poměr sociálních pracovníků, kteří jsou na celou věznici pouze dva.

Ochránci opakovaně kritizovali nedostatečné počty pracovníků Vězeňské služby a nedostatečnou kapacitu věznic. Důsledkem těchto faktorů není jen nekvalitní naplňování práv obviněných (viz níže), ale současný stav má i potenciál ohrozit bezpečnost. Doporučil proto vedení Ministerstva spravedlnosti zahájit bezodkladně jednání o vynětí Vězeňské služby České republiky z povinnosti každoročně snižovat počet pracovníků.

UBYTOVÁNÍ A MATERIÁLNÍ VYBAVENÍ

Standardem ubytování ve vazebních věznicích jsou cely. Jejich kapacita se pohybuje od jednoho do osmi obviněných, největší zastoupení mají cely se dvěma až čtyřmi lůžky. Věznice nadto zřizují účelové cely (kulturní místo, posilovny, místo pro rozhovor s advokátem apod.). Všechny navštívené věznice mají místo určené pro rozhovor s advokátem, v nichž nebylo zaznamenáno narušování soukromí. Návštěvní místo pro kontakty s osobami blízkými jsou rovněž ve všech navštívených věznicích, ve Vazební věznici Ostrava dokonce velmi výkonné a prakticky zařízené i pro trávení času dětí.

Vybavení cel v naprosté většině odpovídalo právním předpisům i standardům vyplývajícím z Evropských vězeňských pravidel. Jen výjimečně nebyl v cele dostatečný počet skříněk nebo židlí.

Osvětlení v celách bylo nedostatečné, zejména pokud jde o přirozené denní světlo. Kromě stavebně technického omezení starých budov (malá okna) brání přístupu světla i dodatečně namontované průhledné plastové clony. Ty mají omezit průnik hluku z cel do okolí (městské aglomerace) a zamezit navazování nedovolených styků mezi obviněnými. V důsledku povětrnostních podmínek jsou však clony stěží průsvitné a navíc brání proudění čerstvého vzduchu do cel. Situace s osvětlením je komplikovaná i tím, že v minulosti byly bez náhrady zrušeny vnitřní předpisy vězeňské služby, které upravovaly požadovanou intenzitu umělého osvětlení.

Ochránci doporučili Generálnímu ředitelství Vězeňské služby (dále též „generální ředitelství“) přehodnotit nutnost použití stávajících clon. Zároveň doporučil generálnímu ředitelství a Ministerstvu spravedlnosti, jako stavebnímu úřadu pro účely vězeňské služby, aby ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví zpracovaly závazné normy pro osvětlení ve věznicích (denní, noční, umělé, popř. smíšené), které by zohledňovaly i problém stínících clon a prosvícení místo denním světlem. Podle sdělení generálního ředitelství se představitelé dotčených úřadů shodli, že stanovení hygienických limitů pro vnitřní prostředí pobytových místností by mohlo být vydáno formou vnitřních předpisů Vězeňské služby.

VYCHÁZKOVÉ PROSTORY

Vycházkové prostory ve vazebních věznicích mají podobu úzkých, betonovými bloky ohrazených kridorů na vězeňských dvorech. Naprostá většina navštívených vycházkových prostor nesplňovala požadavky Evropských vězeňských pravidel (Evropská vězeňská pravidla; Doporučení Rec (2006) Výboru ministrů členským státům Rady Evropy), někde ani vnitřních předpisů Vězeňské služby, a podobaly se spíše dalším celám bez střechy. Jako příklad lze uvést vycházkový prostor Vazební věznice Praha-Ruzyně, jehož délka

je cca 12 m a šířka v rozmezí 1–5 m, nebo Vazební věznici Litoměřice, kde nebyly prostory ani částečně zastřešené, ani vybavené lavičkami na odpočinek.

Ochránce doporučil provést stavebně-technické úpravy tak, aby pobyt na čerstvém vzduchu nespočíval v pouhém korzování ve stísněných vybetonovaných kójích. Tam, kde jsou vycházkové prostory řešeny nevhodným způsobem, doporučil jejich přestavbu a kultivaci, včetně dostatečného vybavení přístřešky a lavičkami, případně i zařízením pro sportovní aktivity tak, aby to odpovídalo požadavkům vnitřních předpisů.

VÝKON VAZBY SE ZMÍRNĚNÝM REŽIMEM

V rámci vazebních věznic jsou zřizována oddělení se zmírněným režimem, do nichž lze podle zákona o výkonu vazby umístit obviněného, pokud tím nebude ohrožen účel vazby. Podíl tohoto typu výkonu vazby byl v navštívených věznicích různý a pohyboval se od 15,5 % do 28 % kapacity. Přestože prováděcí vyhláška preferuje umisťování mladistvých obviněných na tato oddělení, ani jedno ze zařízení nemělo speciální oddělení pro mladistvé zřízeno. Pro cizince existuje oddělení se zmírněným režimem ve Vazební věznici Praha-Ruzyně.

Podle ochránce by se měl současný standardní výkon vazby do budoucna vztahovat pouze na obviněné v kolurní vazbě. Ostatní obvinění by měli být a priori zařazováni na oddělení se zmírněným režimem. O mladistvých obviněných to platí zvláště.

Ochránce doporučil generálnímu ředitelství realizovat plán zvýšení kapacity oddělení se zmírněným režimem alespoň na 30 % celkových kapacit vazebních věznic, a to do konce roku 2010.

OCHRANA PRÁV OVINĚNÝCH

Seznámení obviněných s právy a povinnostmi probíhá prokazatelným způsobem, přičemž existuje dostatečný počet cizojazyčných verzí poučení. Poněkud méně optimální je situace překladů vnitřních řádů věznic, které obvykle chybí. Ochránce by považoval za dobrou praxi, kdyby cizincům byly zpřístupněny alespoň zásadní informace o jejich právech a povinnostech vyplývajících z vnitřních řádů.

PODMÍNKY PRO ZAJIŠTĚNÍ HYGIENY

Sprchování v teplé vodě je umožněno dvakrát týdně, mimořádně (při namáhavé práci, sportovních aktivitách) i častěji, což odpovídá právním předpisům i Evropským vězeňským pravidlům. Značné rozdíly mezi věznicemi byly zjištěny u vydávání mýdla a toaletního papíru obviněným. Vyskytly se i případy, že za určitých okolností (větší počet osob v celách) nebo u určitých skupin obviněných (ženy) bylo poskytování základních hygienických potřeb nedostatečné.

Ochránce doporučil generálnímu ředitelství, aby do příslušného vnitřního předpisu bylo doplněno, že toaletní papír a mýdlo se vydávají každému obviněnému minimálně jednou za měsíc, přičemž ostatní základní hygienické potřeby se vydávají na základě žádosti.

SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PODMÍNKY

Pouze čtyři obvinění (z 956) byli pracovně zařazeni. Tato skutečnost zvyšuje potřebu zajistit vhodné volnočasové aktivity pro ostatní obviněné. V důsledku nedostačujících prostor, přeplněnosti věznic a nízkého počtu personálu je však jejich nabídka naprostě nedostatečná.

Ochránce doporučil nabízet obviněným co možná nejvíce volnočasových aktivit.

Ochránce se setkal s tím, že obviněným není umožněno kombinovat vlastní a erární prádlo a oblečení. Pro taková omezení není zákonné ani věcné odůvodnění.

Ochránce doporučil, aby věznice umožňovaly nošení kombinace vlastního a erárního oblečení, a to i při sportovních nebo zájmových aktivitách, čemuž bránil vnitřní předpis Vězeňské služby. Na základě doporučení byl tento předpis změněn.

Za závažné pochybení považuje ochránce zjištění, že pracovníci věznic i přes ustanovení svých vlastních vnitřních řádů neposkytovali mladistvým obviněným vhodný a přiměřený sportovní oděv nebo obuv na sportovní a volnočasové aktivity. To bylo následně uváděno jako jeden z důvodů, proč nejsou takové aktivity realizovány.

Ochránce na uvedené upozornil a konstatoval nepřípustnost takové praxe.

ZDRAVOTNÍ PÉČE

V jednotlivých věznicích jsou zřízena zdravotnická střediska. Mezi věznicí a lékařem je většinou uzavřen pracovní poměr, pokud jde o praktického lékaře a zubaře. Specialisté pracují ve věznicích většinou mimo pracovní poměr. Tabulkově připadá na jednoho lékaře (včetně zubařů a specialistů) asi 100 vězňů (na praktického lékaře je to však až třikrát tolik). Dostupnost lékařské péče značně komplikuje skutečnost, že lékařská místa jsou často neobsazená.

Vážným zásahem do práva na ochranu soukromí je přítomnost dozorců při lékařském vyšetření, přitom ve třech z navštívených zařízení to bylo považováno za zcela samozřejmé. Dozorkyně jsou přítomny dokonce i v ordinaci gynekologa. Tato praxe je v rozporu jak s obecně závaznými předpisy, tak s vnitřními předpisy vězeňské služby.

Ochránce opětovně doporučil vybavit dveře ordinací průhlednými průzory, které umožní dozorcům kontrolovat situaci, aniž by byli přítomni v ordinaci a slyšeli komunikaci obviněného a lékaře (tj. byli na dohled, nikoli na doslech).

REGULAČNÍ POPLATKY

Závažnou překážkou způsobilou dokonce fakticky znemožnit dostupnost zdravotní péče, je povinnost hrádit regulační poplatky a případně doplatky za léky u nemajetných obviněných. Na základě novely zákona o veřejném zdravotním pojistění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů), účinné od 1. ledna 2008 (novela č. 261/2007, Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů), **nemohou být** obvinění **osvobozeni od povinnosti platit regulační poplatky z důvodu hmotné nouze**, jak by jejich situace byla hodnocena, kdyby byli na svobodě. Zároveň je jim ve vazbě prakticky znemožněno pracovat a na rozdíl od odsouzených nepobírají ani 100 Kč sociálního kapesného. Pokud nemají jiné prostředky z doby před uvalením vazby, jiný příjem nebo od někoho nedostanou prostředky darem, nemají podle doslovné díky zákona přístup ke zdravotní péči. Osvobození od povinnosti platit regulační poplatky nejsou dokonce ani nezletilí obvinění.

Vězeňská služba na tuto situaci reagovala vydáním interního předpisu, který předpokládá, že **nezaplněné regulační poplatky budou vymáhány až po propuštění dlužníka na svobodu a nezaplacené úhrady doplatků na léky se stanou pohledávkou vůči státu**. Ochránce tento přístup přivítal s vědomím, že se jedná o jediný způsob, jak za současného právního stavu vyhovět zákonu a zároveň dodržet mezinárodní standardy ochrany lidských práv týkající se přístupu osob zbavených svobody k lékařské péči. Nepovažuje jej však za optimální, a to jak z hlediska vymahatelnosti pohledávek a administrativní nákladnosti vymáhání, tak zejména s ohledem na dopady na sociálně-ekonomickou situaci osoby po propuštění z výkonu trestu, její následnou adaptaci a sociální integraci.

Další poznatky a doporučení týkající se zdravotní péče viz část Věznice pro výkon trestu odnětí svobody žen (str. 142).

KOMUNIKACE S VNĚJŠÍM SVĚTEM

Korespondenci přijímají a odesílají obvinění na svoje náklady bez omezení, pouze v případě koluzní vazby je prováděna její kontrola. Tu mají dle interních předpisů provádět orgány činné v trestním řízení ve lhůtě 14 dní. Ne vždy ji však dodržuje.

Ochránce požadoval, aby Vězeňská služba kontrolovala dodržování lhůt ze strany orgánu činného v trestním řízení a v případě jejich nedodržení bezodkladně informovala jeho nadřízený orgán.

Obviněným, kteří nemají finanční prostředky na zakoupení telefonní karty, věznice podle zjištění ochránce neumožňují zatelefonovat advokátovi. Ochránce upozornil, že aktem zbavení osoby svobody na sebe stát převzal jisté povinnosti, mj. i tu, že osoba ve vazbě nebude zbavena některých svých práv (právo na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 a 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), že jí stát poskytne určitý minimální standard zabezpečení (netýká se jen stravy a odívání, ale nepochybě i výkonu práv) a že jiná práva nebudou omezena nepřiměřeně. V čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod se výslově uvádí, že „*obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby, aby se mohl hájit (...) prostřednic-tvím obhájce*“. Tato „možnost“ v sobě samozřejmě zahrnuje i materiálně-technickou dimenzi, tedy možnost oslovit advokáta, konzultovat s ním přípravu své obhajoby apod. Obviněného nelze zbavit práva na právní pomoc s poukazem na nedostatek finančních prostředků potřebných k uskutečnění hovoru.

Ochránce doporučil generálnímu ředitelství upravit metodickým opatřením možnost obviněných, kteří jsou prokazatelně bez finančních prostředků, realizovat právo na právní pomoc tím, že budou moci poprvé kontaktovat právního zástupce nebo advokáta telefonicky z rozpočtu věznice.

ZAJIŠTĚNÍ VNITŘNÍ BEZPEČNOSTI

V otázkách kázeňských přestupků, respektive řízení o udelení kázeňských trestů, nebyly zjištěny žádné excesy, tj. nadměrné či nepřiměřené ukládání kázeňských trestů, ani jiná zjevná pochybení.

Náležitá pozornost je věnována předcházení násilí mezi obviněnými. Jednou týdně, většinou při sprchování, provádějí dozorci zrakovou kontrolu vtipovaných skupin obviněných, kteří by mohli být pachatelem nebo obětí násilí, jednou za měsíc je pak obdobná kontrola provedena lékařem. Násilí mezi obviněnými má setrvalou, někde i klesající úroveň. Násilí ze strany zaměstnanců vůči vězňům nebylo konkrétně zjištěno, ale z určitých náznaků a více či méně otevřených výpovědí obviněných i některých zaměstnanců vyplynulo, že k němu občas dochází na místech, která nejsou pod efektivní kontrolou kamery. Jedná se však o individuální excesy, které věznice řeší. V minulosti musely dvě věznice propustit jednoho zaměstnance pro agresivní chování vůči uvězněným.

Stížnosti od uvězněných zaznávaly na prohlídky cel, a to ohledně poškozování věcí kontrolujícími pracovníky Vězeňské služby. Zmiňované protiprávní jednání se však nepodařilo prokázat a chyběly i písemné podklady.

Porušení lidské důstojnosti a soukromí ochránce shledal v případě tzv. důkladních osobních prohlídek. Prohlídky měly často kolektivní ráz a zcela chyběla ochrana soukromí prohlížených osob.

Ochránce doporučil generálnímu ředitelství novelizovat příslušný vnitřní předpis, aby stanovil povinnost dovybavit prohlídkové prostory zástěnami, či kabinkami, které by zajišťovaly určitou míru soukromí a důstojnosti obviněných.

VÝKON VAZBY MLADISTVÝCH

Zvláštní zacházení s mladistvými, jež předpokládá zákon o výkonu vazby, je v zásadě dodržováno. Vážné nedostatky však vykazuje pedagogická a sociální péče o tyto obviněné. Návštěvy pracovníků orgánu sociálně-právní ochrany dětí probíhají sice pravidelně, ale mají pouze formální charakter. Některí mladiství měli před výkonem vazby nařízenou ústavní nebo ochrannou výchovu, ale ani v jednom případě nebylo zjištěno, že by o ně výchovný ústav nebo dětský domov projevil jakýkoliv zájem. Ochránce upozornil na to, že tito obvinění jsou hned v několika aspektech znevýhodněni proti obviněným, kteří mají rodinu (možnost návštěvy, výměny prádla, balíčky apod.)

Ochránce doporučil, aby věznice prostřednictvím sociálního pracovníka aktivně navazovaly spolupráci se školskými zařízeními, v nichž obviněný v předchozím období vykonával ústavní nebo ochrannou výchovu.

Závažné nedostatky byly zjištěny v zabezpečování plnění povinné školní docházky. Pracovníci věznic popsali neochotu školských pracovníků docházet do věznice, neboť není právně stanoveno, která škola by měla výuku zajišťovat. Výuku mladistvých proto nejčastěji zajišťuje vězeňský speciální pedagog, který děti fakticky i známkuje a škola známky formálně uzná. Obvinění se ve škole účastní pouze závěrečného přezkoušení na konci roku. Bylo však rovněž zjištěno, že žák například v minulosti nebyl věznicí opakováně dodán k závěrečným zkouškám, načež mu byla povinná školní docházka školou ukončena v nížším ročníku. Příkladem dobré praxe je naopak spolupráce Vazební věznice Ostrava a Církevní základní školy Přemysla Pitra v Ostravě-Přívoze.

Ochránce doporučil věznicím následovat při spolupráci s vhodnou školou dobrou praxi zjištěnou ve Vazební věznici Ostrava.

Palčivým problémem je nedostatek vhodných volnočasových aktivit, který může být jednou z hlavních příčin zvýšené agresivity mladistvých obviněných vůči majetku i lidem.

Ochránce vyzval věznice, aby vyuvinuly maximální úsilí k zabezpečení dostatku vhodných volnočasových aktivit pro mladistvé obviněné.

2 / VĚZNICE PRO VÝKON TRESTNÍCH OPATŘENÍ ODNĚTÍ SVOBODY MLADISTVÝCH

Výkon trestních opatření odnětí svobody mladistvých mužů je v České republice soustředěn do **Věznice Všechny**, pro mladistvé ženy je určeno zvláštní oddělení v rámci věznice pro výkon trestu odnětí svobody žen ve Světlé nad Sázavou. Ochránce v roce 2010 provedl neohlášenou návštěvu obou zařízení. Ve **Věznici Světlá nad Sázavou** nebyla v době návštěvy umístěna ani jedna žena mladší 18 let a pouze 6 žen ve věku blízkém mladistvým proto **následující shrnutí pojednává pouze o Věznici Všechny** (dále „věznice“ či „zařízení“). V době návštěvy se v ní nacházelo 140 mladistvých vedle několika stovek dospělých.

Koncentrace všech mladistvých odsouzených mužů do jednoho zařízení v rámci státu byla vynucena přestavbou části Věznice Opava na detenční ústav a ukazuje se jako nevýhodná v případě, že vyvstane potřeba přemístit problémového nebo ohroženého mladistvého jinam.

DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

MATERIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ, PERSONÁLNÍ PODMÍNKY A NAPLNĚNOST

Materiální vybavení a prostorové podmínky jsou nadprůměrné, což je dáno i stavebním uspořádáním a velikostí areálu věznice, takže za nedostatek se dá označit pouze absence přístřešků u vycházkových dvorů. Tak jako v jiných věznicích byla i zde zaznamenána značná personální poddimenzovanost. Naplněnost věznice a personální zajištění jsou na hranici únosnosti a vedení má v plánu usilovat o snížení kapacity a o vybudování oddělení s celovým systémem pro nejagresivnější mladistvé.

Ochráncie doporučil vybavit vycházkové prostory mladistvých přístřešky proti dešti. Rovněž vyjádřil podporu záměru vybudovat alespoň několik cel umožňujících oddělit agresivní vězně od ostatních.

SOCIÁLNÍ POTŘEBY

Součástí věznice je Školské vzdělávací středisko (dále „škola“) s 20 pedagogy. Škola s celkovou kapacitou pro 132 osob neumožňuje dokončování povinné školní docházky, poskytuje pouze vzdělání v 7 učebních oborech a 5 pětiměsíčních kurzech. Jak kapacita, tak nabídka oborů a kurzů má navíc v čase klesající tendenci. Při zařazování do programů je patrná snaha upřednostňovat dospělé před mladistvými, protože jsou méně problémoví. Přes léto výuka neběží vůbec, navíc do programů může být odsouzený zařazen pouze na počátku výuky či kurzu, jinak musí čekat na začátek nového cyklu. Mladistvým, kteří jsou ve věznici poměrně krátkou dobu, tato praxe znemožňuje ukončit učební obor.

Ochráncie doporučil vytvořit podmínky pro širší zařazování odsouzených do výukových programů i v průběhu roku a klást větší důraz na vzdělávání mladistvých.

3 / VĚZNICE PRO VÝKON TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY ŽEN

V rámci výkonu dohledu nad místy, kde se vykonává trest odnětí svobody žen, byla neohlášeně navštívena dvě zařízení. První z nich je po stavebně-technické stránce moderní **Věznice Světlá nad Sázavou**, ve které v době návštěvy (květen 2010) vykonávalo trest cca 700 odsouzených v kategoriích dohled, dozor a ostraha. Je zde zřízeno rovněž oddělení pro matky s dětmi a oddělení pro trvale pracovně nezařaditelné ženy. Na podmínky a režim obou posledně jmenovaných oddělení byla zaměřena zvláštní pozornost ochránce.

Druhou navštívenou věznicí byla **Věznici Opava**, kde se v době návštěvy (září 2010) nacházelo 299 žen ve všech typech věznice (včetně vykonávajících doživotní trest odnětí svobody). Jsou zde rovněž zřízena dvě specializovaná oddělení: pro léčbu závislostí a pro osoby s psychickými poruchami a poruchami chování. Ženám je vyčleněn jeden relativně samostatný areál, přičemž druhý objekt je určen pro výkon trestu odnětí svobody mužů.

Ve druhém pololetí roku 2010 byla v zařízeních Vězeňské služby zaváděna razantní úsporná opatření (omezování přísunu teplé vody, svícení, topení, používání vařičů, poskytování hygienických potřeb). Ve spojení s přeplněností věznic mají tato opatření potenciál zasahovat do důstojnosti výkonu trestu odnětí svobody a umožnit nárůst negativních projevů. Přestože ochráncie celkově hodnotí zacházení se ženami **zbavenými osobní svobody spíše pozitivně**, varuje před dopady současných trendů, kdy ve věznicích roste počet osob sociálně slabých, zvyšuje se přeplněnost a zároveň sílí tlak na omezování výdajů. Za potenciální nebezpečí lze považovat i absenci plošného testování na některé přenosné nemoci.

Ochráncie doporučil citlivě volit jednotlivá úsporná opatření vždy s ohledem na práva odsouzených a na zajištění standardu sociálních podmínek i u nemajetných odsouzených.

DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

MATERIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ, PERSONÁLNÍ PODMÍNKY A NAPLNĚNOST

Zejména Věznice Opava trpí přeplněností, a to velmi nerovnoměrně. Zatímco například celková naplněnost ženské části Věznice Opava byla v době návštěvy 108 %, pak v části typu věznice s ostrahou to bylo 134 % a v typu věznice s dozorem dokonce 146 %, což samo o sobě činí výkon trestu odnětí svobody mnohem obtížnější. Tak jako i v jiných věznicích byla současně zaznamenána značná poddimenzovanost personálu.

Ochránce doporučil vedení věznice usilovat o posílení personálu, a to zejména občanských zaměstnanců. Dále upozornil, že při stanovování tabulkových míst zaměstnanců přidělených jednotlivým věznicím nelze vycházet pouze z průměrných poměrů zaměstnanců a odsouzených, nýbrž je třeba individuálně posuzovat místní podmínky jednotlivých věznic (např. věznice Opava sestává ze dvou samostatných areálů, a proto personální nároky na její ostrahu a zabezpečení jsou při stejně kapacitě nutně mnohem vyšší).

SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PODMÍNKY

Ve Věznici Světlá nad Sázavou se ochránce setkal s protizákonným výkladem vnitřního předpisu vydaného generálním ředitelem Vězeňské služby, kdy nemajetné odsouzené byly nuceny nakupovat si ze 100 Kč sociálního kapesného přednostně hygienické potřeby. V důsledku toho se jím nedostávalo peněz na uspokojení jiných potřeb.

Ochránce důrazně žádal o opuštění této praxe. S právním názorem ochránce se ztotožnil i generální ředitel Vězeňské služby, na něhož se v důsledku nespolupráce věznice musel ochránce obrátit. Následně došlo i v této věznici k povolení nakládat se sociálním kapesným dle uvážení odsouzených.

KOMUNIKACE S VNĚJŠÍM SVĚTEM

Zejména ve Věznici Světlá nad Sázavou ochránce zjistil, že povolování telefonátů, kdy je odsouzenou nebo volaným používán cizí jazyk, provázejí problémy.

Ochránce trvá na stanovisku, že samotné použití cizího jazyka nemůže být důvodem pro nepovolení (ukončení) hovoru v případech, kdy jedna z komunikujících osob češtinu neovládá (týká se např. malých dětí, které mají matku ve vězení). Doporučil proto, aby vedení věznic v tomto smyslu instruovalo odpovědné pracovníky.

ZDRAVOTNÍ PÉČE

Zdravotní péči ve Věznici Světlá nad Sázavou ochránce označil za tristní, a to zejména z hlediska její dostupnosti. Příčinou bylo zejména dlouhodobě neobsazené místo vězeňského lékaře. Jako těžko pochopitelný se jevil fakt, že ve věznici s cca 700 odsouzenými ženami do nedávné doby vůbec neordinoval gynekolog a v době návštěvy ordinoval pouze jednou za 14 dní. Lékařská služba přes víkendy není v tomto zařízení vůbec dostupná.

Ochránce důrazně doporučil zajistit ve Věznici Světlá nad Sázavou ještě alespoň jednoho praktického lékaře, což bylo následně splněno. Dále doporučil, aby ženy starší čtyřiceti let byly upozorňovány na možnost mamografického vyšetření a byla jim zajištěna každoroční gynekologická prohlídka.

Ochránce se ve věznici opětovně setkal s palčivým problémem povinnosti placení regulačních poplatků a doplatků za léky nemajetnými odsouzenými. Přestože situace nemajetných osob ve výkonu trestu je

poněkud lepší než u osob ve výkonu vazby (viz výše), ani zde není placení poplatků bez problémů. Navíc se ve vězeňských zařízení (nejen v ženských, ale i ve vazebních věznicích) lze setkat s tím, že praxe často ope-ruje s pojmy jako „neodkladná“, nebo dokonce „život zachraňující“ jako s podmínkou pro bezplatnost péče. To však neodpovídá vnitřním předpisům Vězeňské služby, které odkládají vymáhání pohledávek za regulační poplatky až na dobu po skončení výkonu trestu, respektive dluhy za doplatky na léky převádí na stát.

Ochránce důrazně trvá na tom, že základní principy obsažené např. v Evropských vězeňských pravidlech, nebo i ve vnitřních předpisech Vězeňské služby, vycházejí z toho, že když stát osobu zbavil svobody, převzal za ni do jisté míry zodpovědnost, mj. v tom, že jí bude poskytována řádná zdravotní péče. Tu jistě nelze omezovat pouze na tzv. „neodkladnou“, nebo „život zachraňující“. Nedostatek finančních prostředků proto nemůže být důvodem k odpření jiné než „neodkladné“, nebo dokonce pouze „život zachraňující“ péče.

Ohledně zachovávání lidské důstojnosti a ochrany citlivých údajů při zdravotních prohlídkách platí to samé, co bylo uvedeno v kapitole o návštěvách vazebních věznic (viz str. 140).

SOUKROMÍ PŘI BEZPEČNOSTNÍCH PROHLÍDKÁCH

Závažným pochybením pracovníků Věznice Světlá nad Sázavou je provádění tzv. důkladních prohlídek (před eskortami, před a po návštěvách, nebo při tzv. technických prohlídkách) kolektivně. Ženy zde byly nuceny se vysvléct před ostatními do nařízeného prostoru, údajně dokonce i v době menstruace.

Praxi kolejivních důkladních prohlídek ochránce považuje za zcela nepřijatelnou a doporučil, aby od ní bylo bezodkladně upuštěno.

DONUCOVACÍ PROSTŘEDKY

Pro používání donucovacích prostředků platí to, co bylo uvedeno o této problematice v kapitole o návštěvách vazebních věznic. Negativně se navíc projevily důsledky mediálně známé kauzy útěku vězněné osoby při eskortě do zdravotnického zařízení v Plzni. Generálním ředitelem Vězeňské služby byl vydán vnitřní předpis o poutání osob při eskortách, který prakticky plnohodnotně zavádí používání pout s poutacím opaskem bez ohledu na individuální tělesné a osobnostní charakteristiky eskortované osoby, či na závažnost trestné činnosti. V oblasti výkonu trestu odnětí svobody tento pokyn vede k absurdním situacím, kdy např. ženy v nejmírnějším typu věznice s dohledem, kterým je běžně umožněn volný pohyb na nestřežená pracoviště mimo věznici, musí být do zdravotnických zařízení eskortovány se spoutanýma rukama, připoutanýma ještě k tělu poutacím opaskem.

Ochránce žádal, aby při používání donucovacích prostředků bylo dbáno přiměřenosti a rationality.

4 / POLICEJNÍ CELY

V období březen až srpen 2010 provedl ochránce systematické návštěvy policejních cel (dále též „cely“). Celkem bylo navštívěno 34 policejních útvarů, z toho dva ve správě cizinecké policie, při nichž je zřízeno 126 cel určených pro 192 osoby. Všechny návštěvy proběhly neohlášeně, některé ve večerních či nočních hodinách. V několika případech bylo do zařízení po provedeném šetření ještě opakovaně vstupováno i v časných ranních hodinách.

KRAJ	NAVŠTÍVENÉ ZAŘÍZENÍ	POČET ZŘÍZENÝCH CEL	KAPACITA CEL
Hlavní město Praha	KŘP Hl. města Prahy	28	57
Středočeský kraj	ÚO Nymburk	1	2
Královéhradecký kraj	ÚO Hradec Králové	3	3
Královéhradecký kraj	SCP Hradec Králové	2	2
Pardubický kraj	OO Chrudim	7	12
Pardubický kraj	ÚO Pardubice	3	3
Liberecký kraj	ÚO Liberec	8	12
Ústecký kraj	OO Chomutov	5	10
Ústecký kraj	OO Krupka	2	2
Ústecký kraj	ÚO Teplice	3	6
Ústecký kraj	SCP Ústí nad Labem	10	20
Karlovarský kraj	OO Toužim	2	2
Karlovarský kraj	PEO ÚO Sokolov	11	12
Jihočeský kraj	ÚO Strakonice	3	3
Jihočeský kraj	OO Blatná	3	3
Jihočeský kraj	ÚO Tábor	3	3
Vysocina	ÚO Jihlava	3	3
Vysocina	OO Telč	1	1
Vysocina	OO Moravské Budějovice	1	1
Vysocina	ÚO Žďár nad Sázavou	3	3
Jihomoravský kraj	ÚO Hodonín	4	5
Jihomoravský kraj	OO Znojmo	3	6
Jihomoravský kraj	OO Blansko	2	2
Olomoucký kraj	OO Přerov I	3	3
Olomoucký kraj	OO Přerov II	1	1

KRAJ	NAVŠTÍVENÉ ZAŘÍZENÍ	POČET ZŘÍZENÝCH CEL	KAPACITA CEL
Moravskoslezský kraj	ÚO Bruntál	2	2
Moravskoslezský kraj	ÚO Opava	3	3
Zlínský kraj	OO Kroměříž	2	4
Zlínský kraj	ÚO Uherské Hradiště	3	4
Zlínský kraj	OO Uherské Hradiště	1	2

Vysvětlivky k tabulce:

Zkratky označují druh policejního útvaru, u kterého jsou cely zřízeny: KŘP – krajské ředitelství policie; ÚO – územní odbor; SCP – služba cizinecké policie; OO – obvodní oddělení; PEO – pohotovostní a eskortní oddělení

Od roku 2006, kdy ochránce poprvé prováděl systematické návštěvy policejních cel, došlo k zásadní změně právní úpravy týkající se cel. Byl přijat zákon o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který již upravuje podrobnosti umísťování osob do cel. Dále byl přijat závazný pokyn policejního prezidenta č. 159, ze dne 2. prosince 2009, o eskortách, střežení osob a o policejních celách (dále též „závazný pokyn“).

DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

POUČENÍ OSOBY PŘI UMÍSTĚNÍ DO CELY

Osoba umístěná v cele musí být podle zákona o policii prokazatelně informována o svých právech a povinnostech. Informování probíhá pomocí formuláře „Poučení osoby při umístění do cely“ (dále též „Poučení“), který umisťovaná osoba podepisuje a jehož text je stanoven přílohou závazného pokynu. Ten stanoví, že jedna kopie formuláře je vydána umisťované osobě, což se v praxi většinou neděje, protože papír je policisty vyhodnocován jako věc způsobilá ohrozit život nebo zdraví osoby umístěné v cele. Policisté přitom postupují plošně, aniž by míru rizika vyhodnocovali ve vztahu k umisťované osobě. Ochránce tento postup kritizuje, neboť poučení o právech a povinnostech je základním předpokladem jejich realizace. Je rozdíl mezi schopností přijmout informace v rámci procedur následujících jedna za druhou po omezení svobody a schopností přijmout je později (v relativním klidu). Proto má mít umístěný „Poučení“ u sebe v cele. Podle názoru ochránce je možné formulář „Poučení“ nevydat osobě do cely z bezpečnostních důvodů, ale až po individuálním posouzení charakteristik konkrétní osoby, které by nasvědčovaly tomu, že formulář použije k sebepoškození nebo ohrožení jiné osoby. V takovém případě by měl být formulář založen do odebraných věcí osoby a vydán při jejím odchodu z cely.

Ochránce doporučil vydávat formulář Poučení do cely.

Podle předpisu má být osoba při umisťování do cely poučena o právních důvodech provedení úkonu a o svých právech a povinnostech. Praxe mnoha policejních pracovišť je však taková, že osoba dodávaná do cely je poučena policejním orgánem, který ji omezil na svobodě (často několik hodin před samotným umístěním do cely). Policista, který osobu přebírá k umístění do cely, obdrží od dodávajícího policisty podepsané „Poučení“ a již se dále nepřesvědčuje, zda osoba poučení porozuměla. V kombinaci s nevydá-

ním kopie formuláře „Poučení“ do cely pak existuje reálné riziko, že umisťovaná osoba o svých právech fakticky poučena není.

Ochránce doporučil respektovat ustanovení závazného pokynu a provádět poučení při umisťování do cely, případně se přesvědčovat, že osoba předchozímu poučení rádně porozuměla.

LÉKAŘSKÉ OŠETŘENÍ A VYJÁDŘENÍ KE ZDRAVOTNÍMU STAVU

V případě důvodného podezření, že osoba, která má být umístěna v cele, trpí závažnou chorobou, musí policista dle zákona o policii zajistit její lékařské ošetření a vyžádat si vyjádření lékaře k jejímu zdravotnímu stavu. Ochránce v jednom případě zjistil, že byla v cele umístěna osoba, o které policisté od začátku věděli, že trpí duševní nemocí a je v péči psychiatra (v minulosti několikrát asistovali při její nedobrovolné hospitalizaci v psychiatrické léčebně), přesto si před umístěním do cely nevyžádali vyjádření lékaře ohledně jejího zdravotního stavu. Nezajistili ani, aby zadřžené osobě byly podány léky, které pravidelně užívala.

Ochránce tento postup vyhodnotil jako porušení zákonné povinnosti s tím, že bylo porušeno právo zadřženého na ochranu zdraví. Důrazně doporučil respektovat zákon o policii.

Jako pochybení ochránce vyhodnotil situaci, kdy policisté sice nechali zdravotní stav umisťované osoby posoudit lékařem a podávali jí pak předepsané léky, ovšem nezjistili si, jakém množství a kdy mají být podány, resp. tato informace nebyla uvedena v žádné dokumentaci. Lze se sice domnívat, že si informaci o tom, že lék má být podán ráno, policisté předávali ústně, existovalo ale riziko záměny množství a doby vydání léků či opomenutí. Umístěná osoba tak byla vystavena riziku poškození zdraví.

Ochránce doporučil vždy si k podávání léků zajistit instrukci lékaře (dobu, množství apod.)

Zákon o policii stanoví, že osoba omezená na svobodě má právo nechat se vyšetřit nebo ošetřit lékařem podle svého výběru (Pozn. neplatí to pro vyšetření lékařem ke zjištění, zda osobu lze umístit do policejní cely). Zvolenému lékaři policie umožní přístup k osobě za účelem ošetření nebo vyšetření. Ochránce zjistil, že toto právo by na některých pracovištích nebylo respektováno z důvodu neznalosti předpisů a neobvyklosti takového požadavku, policisté by lékaře nevyrozuměli o žádosti osoby dát se jím vyšetřit.

Ochránce doporučil respektovat zákon a umožnit k umístěné osobě přístup lékaře dle jejího přání.

V případě lékařského vyšetření osoby omezené na svobodě jsou policisté povinni zajistit bezpečnost ošetřujícího personálu a zabránit útěku osoby omezené na svobodě, pokud je vyšetření prováděno mimo celu nebo policejní služebnu. Zde dochází ke střetu několika práv a povinností: ochrana bezpečí zdravotnického personálu, ochrana soukromí vyšetřovaného, resp. zachování lékařského tajemství a povinnost zamezit případnému útěku vyšetřované osoby. Dle závazného pokynu platí rozdílný režim pro vyšetření mimo celu, kdy má policista paradoxně zůstat pouze ve vizuálním kontaktu, zatímco při lékařském vyšetření v policejní cele se předpokládá přítomnost policisty. Policisté jednoznačně preferovali hledisko maximální bezpečnosti, tedy přítomnost v cele. Jako rozumný kompromis se ochránci jeví, aby ochrana zůstala ve vizuálním kontaktu před celou a pouze na vyzvání lékaře vstoupila do cely.

Ochránce doporučil v případě lékařských prohlídek respektovat soukromí osoby.

ZAJIŠTĚNÍ PRÁVNÍ POMOCI

Přístup k právní pomoci je nejen nedlouhou součástí realizace práva na spravedlivý proces, ale také jednou z pojistek proti špatnému zacházení při umístění do cely. Podle zákona o policii (§ 24 odst. 4) má osoba omezená na svobodě právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez

přítomnosti třetí osoby. Právo na právní pomoc je zpravidla realizováno tak, že střežící policista o přání osoby umístěné v cele hovořit s advokátem (pokud již nebyl ustanoven v rámci tzv. nutné obhajoby) vyrozumí složku policie, která osobu do cely předala, aby požadavek posoudila a kontakt zprostředkovala. Podle názoru ochránce však s tímto nelze vždy vystačit. Takový postup je vhodný, když probíhá trestní řízení. V celách se však nenacházejí jen osoby zadržené (tedy v rámci trestního řízení), ale i osoby omezené na svobodě z jiných důvodů (policejní zajištění či předvedení). Těmto osobám musí být připraveni zprostředkovat právní pomoc i policisté střežící cely, což podle zjištění ochránce většinou nejsou. Jde přitom o jednoduché úkony, jako je například poskytnutí telefonního seznamu a zajištění telefonátu.

Ochránce doporučil, aby byl při policejních celách k dispozici seznam advokátů z okolí, který by bylo možné osobě umístěné v cele nabídnout. Ochránce doporučil zprostředkovat právo na právní pomoc i osobám umístěným z titulu zajištění, respektive i osobám před sdělením obvinění.

Pokud není na příslušném pracovišti zřízena speciální návštěvní místnost pro poradu s právním zástupcem, probíhá porada zpravidla přímo v cele. V některých případech však technické řešení neumožňuje naprostou důvěrnost schůzky. Komunikační zařízení v celách by např. umožňovala faktický odposlech rozhovoru (konkrétní odposlech nebyl zjištěn). V jednom případě by bylo možné odposlouchávat i speciálně zřízenou návštěvní místnost.

Ochránce doporučil najít řešení, aby právní pomoc mohla probíhat bez přítomnosti třetí osoby.

VYROZUMĚNÍ TŘETÍ OSOBY

Policie má zákonnou povinnost vyrozumět na žádost osoby omezené na svobodě o této skutečnosti osoby jí blízkou nebo jinou osobu, kterou osoba omezená na svobodě určí. Střežící policisté žádost o vyrozumění realizují sami, případně o to požádají policejní orgán, který osobu k umístění do cely dodal. Problémem ve druhém případě je skutečnost, že střežící policisté už neověřují, zda se dodávajícímu orgánu podařilo třetí osobu zastihnout a informovat. V důsledku toho se stává, že osoba umístěná v cele je v nejistotě, zda o její stávající situaci třetí osoba ví. O vyrozumění třetí osoby je možné požádat kdykoli během pobytu v cele, ovšem toto právo není často využíváno, protože o něm osoby umístěné v cele neví – formulář „Poučení“ u sebe nemají a ústní poučení zapomněly.

Ochránce doporučil vždy sdělit osobě umístěné v cele, zda se podařilo třetí osobu vyrozumět. V případě nevydání „Poučení“ pak osobu průběžně informovat o jejím právu vyrozumět třetí osobu.

PODÁNÍ STÍŽNOSTI

Policisté střežící cely zpravidla uváděli, že nejsou oprávněni převzít od umístěné osoby stížnost a že je k tomu třeba přivolat pracovníka specializovaného útvaru (vnitřní kontroly). Postup podle závazného pokynu však předpokládá, že osoba umístěná v cele sepise stížnost sama, případně prostřednictvím právního zástupce. Pracovník vnitřní kontroly má být přivolán k sepsání stížnosti pouze v případě, že jí osoba z objektivních důvodů nemůže sepsat sama.

Ochránce doporučil respektovat platnou právní úpravu, umožnit osobě sepsat stížnost a převzít ji.

ODEBÍRÁNÍ VĚCÍ A ZDRAVOTNÍCH POMŮCEK

Policista je před umístěním osoby do cely oprávněn se přesvědčit, zda osoba u sebe nemá zbraň nebo jinou věc způsobilou ohrozit život anebo zdraví, a takovou věc odebrat. Za tímto účelem je oprávněn provést prohlídku osoby. V praxi jsou ve většině případů odebírány úplně všechny věci, včetně dokumentů souvisejících s umístěním do cely, případně s trestním stíháním, věcí denní potřeby nebo hodinek. Je

otázkou, zda taková praxe odpovídá úmyslu zákonodárce. Zákon o policii (§ 29) umožňuje odebrat osobě „věc způsobilou ohrozit život anebo zdraví“, nikoli všechny věci. Policisté však postupují, jako by věc nezpůsobilá ohrozit život anebo zdraví neexistovala.

Žádná věc není způsobilá ohrozit život nebo zdraví sama o sobě, ale pouze ve spojení s jednáním osoby, která s tímto úmyslem jedná (nebo si počíná nedbale či neoborně). Ochránce proto žádá individuální vyhodnocování, vzhledem k charakteristice umisťované osoby.

Odebrání všech věcí může vést k nemožnosti orientovat se v čase (mnoho cel nemá přístup k dennímu světu), nemožnosti seznamovat se během pobytu v cele s trestními předpisy, dokumenty souvisejícími se stíháním či si jen krátit nečinnost četbou časopisu. Ke způsobování takového „*nepohodl*“ není podle ochránce důvod. Samo omezení osobní svobody je závažným zásahem do psychiky člověka a mělo by být redukováno na nezbytné minimum dané svým účelem: zabránění útěku, maření vyšetřování anebo pokračování v nedovoleném jednání.

Ochránce doporučil provádět při odebírání věcí individuální posouzení a zpravidla ponechávat osobě dokumenty související s umístěním do cely a její trestní věcí, aby se s nimi mohla v dostatečné míře seznámit. Dále doporučil, aby hodinky byly odebírány pouze v důvodných případech a tento důvod byl vždy uveden ve služebních pomůckách. V případě odebrání hodinek, nebo když je osoba neměla, pak i bez požádání sdělovat čas při pravidelných kontrolách cel, výdeji jídla či předvádění.

Podle zákona o policii (§ 29), je-li věc, jejíž odnětí způsobuje psychickou nebo fyzickou újmu, zdravotní pomůcka, musí být pro odebrání zvláštní důvod. Na většině navštívených pracovišť dochází v podstatě vždy k odebírání brýlí. S tímto plošným přístupem ochránce nesouhlasí. Policista musí být schopen individuálně vyhodnotit, zda pro odebrání brýlí existuje zvláštní důvod, který pak má zaznamenat do dokumentace. Jinak řečeno, policista by měl brýle automaticky ponechávat; pro legální odebrání brýlí musí existovat ještě jiný, „zvláštní“ důvod.

Ochránce doporučil brýle zásadně ponechávat a odebírat pouze v individuálních případech poté, co byl zjištěn zvláštní důvod pro jejich odebrání.

PODÁVÁNÍ STRAVY

Podle závazného pokynu má osoba právo na poskytnutí stravy třikrát denně v přiměřených intervalech. Na některých služebnách ještě trvala zařízená dřívější praxe, kdy se strava podávala po 6 hodinách od omezení osobní svobody.

Ochránce doporučil, aby podávání stravy zhruba respektovalo čas hlavních denních jídel během dne s tím, že by policisté měli ve služebních záznamech sledovat, kdy osoba naposledy jedla.

V závislosti na místních podmínkách lze osobě umístěné v cele na její žádost a finanční náklady zajistit stravu přiměřeně dle jejího požadavku, pokud má potřebné finanční prostředky, u nichž není důvodné podezření, že pocházejí z trestné činnosti. Na některých útvarech nákup vlastní stravy neumožnili s tím, že by bylo náročné ho administrativně vykázat.

Ochránce doporučil respektovat závazný pokyn a najít vhodný způsob pro vykazování nákupů z prostředků osoby umístěné v cele.

DODRŽENÍ LHŮTY PRO OMEZENÍ OSOBNÍ SVOBODY

Systematickými návštěvami nebyly zjištěny případy překročení lhůt, které zákon o policii a trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví pro omezení osobní svobody osob, nicméně byla zjištěna praxe, která překročení lhůt umožňovala. Zákonné lhůty se totiž mohou v průběhu omezení svobody policejním orgánem změnit. Je-li zadržená osoba, pro jejíž omezení svobody platí lhůta 48 hodin, předána státním zástupcem soudu, prodlužuje se lhůta o 24 hodin. Ochránci na několika pracovištích zjistili, že tyto podrobnosti nebyly zaznamenány v dokumentaci o omezení svobody. Ač se v konkrétních případech překročení lhůt neprokázalo, bylo zřejmé, že policisté, kteří se při střežení ve směnách střídají, neměli prokazatelnou informaci, kdy lhůta vyprší a osoba musí být propuštěna na svobodu. Formálně se jednalo o porušení závazného pokynu (policista má učinit záznam do informačního systému, anebo do služebních pomůcek, pokud dostane pokyny ohledně zákonné lhůty pro omezení svobody). Kde byla tato chyba vytknuta, byla ochránci přislíbena lepší spolupráce a výměna informací se státním zastupitelstvím.

Ochránci požadovali vést dokumentaci tak, aby bylo prokazatelně zabezpečeno, že nedojde k překročení zákonné lhůty.

S délkou lhůt pro omezení osobní svobody souvisí i další problém týkající se formuláře „Poučení“, v němž se hovoří o umístění do cely na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na 72 hodin. To však v případě institutu zajištění podle zákona o policii neplatí. Zajištění osoby může trvat nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody, respektive 48 hodin v případě zajištění cizince.

Ochránci doporučil zpřesnit formulář „Poučení“ a doplnit do něj informaci o délce umístění v cele v případě institutu zajištění.

STAVEBNĚ-TECHNICKÉ USPOŘÁDÁNÍ

Závazný pokyn stanoví požadavky na stavebně-technické vybavení a uspořádání cel. Na některých pracovištích byly zjištěny tyto nedostatky: umyvadlo nebylo umístěno mimo dosah kamery a část cely, v níž se nachází umyvadlo a WC, nebyla opticky oddělena od zbytku cely; umyvadla nebyla opatřena tekoucí vodou, respektive nebylo možné vodu pustit z cely, ale pouze z chodby; nebyl instalován dvojí režim osvětlení (denní, noční), případně bylo noční osvětlení nefunkční, v důsledku čehož bylo v noci zapnuto denní osvětlení, aby mohly fungovat kamery; signalizační systém byl nefunkční.

Ochránci doporučil uzpůsobit cely požadavkům závazného pokynu.

Ne v každé cele byla umístěna tabulka informující osoby umístěné v cele o nepřetržitém monitorování prostoru cely kamerou ve znění „Prostor cely je sledován kamerovým systémem“, jak to předpis požaduje.

Ochránci doporučil tabulkou s informací vyvěsit.

ZAJIŠTĚNÍ SOUKROMÍ A DŮSTOJNOSTI OSOB

U některých cel nebyla zřízena místo pro provádění prohlídek osob před umístěním do cel a prohlídky byly prováděny např. na chodbě. V těchto případech bylo vždy zjišťováno, zda nejsou improvizované prohlídkové prostory přístupné nepovolaným osobám a policistům opačného pohlaví. Pochybení byla zjištěna v několika případech. Krom toho některé místo pro provádění prohlídek měly prosklené dveře, přes které bylo do místo vidět.

Ochránci doporučil zřídit místo pro provádění prohlídek. Dále doporučil, aby bylo bezodkladně zajištěno soukromí prohlížených osob, například dočasnými zástěnami či vhodným způsobem zakrytými průhledy.

V souvislosti s prováděním prohlídek akcentoval ochránce problém důstojnosti a soukromí osoby i v případě zabírání speciálních místností kamerami. Za pochybení ochránce považuje, když je obraz vyveden na monitor v místnosti, kde se běžně pohybují další osoby i opačného pohlaví, anebo když na monitor lze dohlédnout i z prostoru služeben, kam má přístup dokonce veřejnost.

Ochránce doporučil přijmout taková opatření, aby byla respektována důstojnost a soukromí osob při provádění prohlídek i v souvislosti s přenášením obrazu kamerami.

MATERIÁLNÍ VYBAVENÍ CEL

V některých celách, dokonce i nově vybudovaných, chyběla u záchodových mís prkénka. Již v souvislosti se systematickými návštěvami policejních cel v roce 2006 ochránce doporučil, aby záchody v celách byly vybaveny i záchodovým prkénkem a přinejmenším v případech, kdy je ovládání splachování umístěno vně cel, aby byla toaletní mísa vybavena také poklopem.

V ojedinělých případech bylo zjištěno, že v celách nebyly používány matrace a osoba tak spala přímo na dřevěné desce lůžka. Jde o porušení závazného pokynu, stejně jako v případech, kdy matrace na lůžku mají pouze textilní povrch. Lůžko má být dle závazného pokynu opatřeno omyvatelným obalem nebo matrací s omyvatelným povrchem.

Ochránce doporučil doplnit v celách chybějící vybavení.

V každé cele má být jeden kus jednorázové roušky na lůžko nebo prostěradlo a přikrývka, přičemž běžně se používá deka. Někde jako jednorázová rouška sloužil papír, jenž se odtrhával z role, jinde prostěradla scházela a osoba musela ležet přímo na matraci. Na několika pracovištích se deky po použití nijak nečistily. Ochránce kritizoval případy, kdy vybavení neumožňovalo vynout se kontaktu s nekrytými nebo nečistitelnými povrchy. Měla-li osoba dle předchozího závazného pokynu nárok na dvě prostěradla, takže jedno mohla použít jako povlak a vynout se tak bezprostřednímu fyzickému kontaktu s již použitou dekou (nebo matrací), dnes má nárok pouze na jedno prostěradlo, resp. jednorázovou roušku na lůžko a kontaktu se nevyhne.

Ochránce doporučil zvýšit hygienický standard, zajistit pravidelné čištění dek a nabízet osobám vydání dvou prostěadel.

Ve většině případů bylo zjištěno, že osoba v cele musí sama výslově požádat, aby jí bylo vydáno vybavení, které mají služebny povinně k dispozici a na něž má osoba právo. Týká se to i hygienických potřeb (zubní kartáček a pasta). V kombinaci s nevydáváním „Poučení“ do cely to v praxi znamená, že umístěná osoba si o vydání těchto věcí jen zřídkakdy požádá.

Ochránce doporučil bez dalšího vydávat hygienické potřeby.

5 / ZAŘÍZENÍ PRO ZAJIŠTĚNÍ CIZINCŮ A AZYLOVÁ PŘIJÍMACÍ STŘEDISKA

Ve druhém čtvrtletí roku 2010 uskutečnil ochránce systematické návštěvy zařízení, v nichž se nachází cizinci v režimu administrativní detence. Jednalo se o dvě zařízení pro zajištění cizinců, kde se na základě § 130 zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), vykonává zajištění za účelem správního vyhoštění, vycestování či za účelem předání nebo průvozu. Rovněž byla vybrána dvě azyllová zařízení, která slouží dle § 79 odst. 1 zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), k ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany po dobu nutnou k prove-

dení úkonů dle § 46 zákona o azylu. Ochránce tedy v roce 2010 navštívil všechna zařízení na území České republiky, která slouží k zajištění cizinců či prvotnímu umístění žadatelů o azyl (dále též „zařízení“).

S výjimkou přijímacího střediska v Zastávce u Brna šlo již o druhou systematickou návštěvu těchto zařízení. První se uskutečnily v letech 2006 a 2007. Z tohoto důvodu nebyly návštěvy pojaty pouze jako zjišťování nových skutečností, ale zaměřily se také na zhodnocení a doplnění původních doporučení ochránce. Návštěvy byly vždy neohlášené, jednodenní, resp. v jednom případě dvoudenní, a prováděli je vždy čtyři zaměstnanci Kanceláře.

NÁZEV ZAŘÍZENÍ	KAPACITA ZAŘÍZENÍ	UMÍSTĚNÝCH V DOBĚ NÁVŠTĚVY CELKEM	UMÍSTĚNÍ MUŽI / ŽENY / NEZLETILÍ
Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná	164	98	89 / 9 / 0
Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová	270	102	69 / 33 / 6
Přijímací středisko Praha - Ruzyně	45	6	1 / 5 / 0
Přijímací středisko Zastávka u Brna	202	38	23 / 15 / 9

Provozovatelem všech zařízení je Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále též „Správa uprchlických zařízení“), jejíž zaměstnanci se starají o běžný provoz zařízení, seznamují cizince s prostředím, zjišťují jejich potřeby, zajišťují volnočasové aktivity apod. Zdravotnickou péčí v zařízeních zajišťuje Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra (dále „zdravotnické zařízení“). Výkonem ostrahy zařízení pro zajištění cizinců je pověřena Policie České republiky – Služba cizinecké policie (dále „cizinecká policie“ či „policie“), která v těchto zařízeních zajišťuje zároveň tzv. přsný režim a provádí osobní prohlídky. Cizinecká policie je v přijímacích střediscích též přítomna, ale provádí pouze prohlídky cizinců, resp. realizuje eskorty. V přijímacích střediscích i zařízeních pro zajištění cizinců jsou rovněž přítomní pracovníci soukromých bezpečnostních agentur, kteří mají za úkol zajišťovat vnitřní bezpečnost a dohlížet na pořádek.

Po návštěvě zařízení inicioval ochránce jednání se zástupci Správy uprchlických zařízení, zdravotnického zařízení, cizinecké policie a zástupci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále též „Odbor azylové a migrační politiky“). Diskutovány zde byly otázky související s jednotlivými doporučeními a rovněž byla vyjasněna stanoviska všech zúčastněných stran.

DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

PROHLÍDKY CIZINCŮ A JEJICH VĚCÍ

Z výpovědí zajištěných cizinců i z informací nevládních organizací vyplynulo, že cizinecká policie má provádět prohlídky pokojů a věcí cizinců přinejmenším neprofesionálním způsobem. Cizinci v jejich průběhu mají stát spoře odění na chodbách a s jejich věcmi se zachází nešetrně. Celkový charakter takových prohlídek považuje ochránce za nepřiměřený, jelikož popsaná praxe není běžná ani v přísnějších detenčních zařízeních, jakými jsou např. věznice.

Pochybení sice nebylo možno prokázat, ale ochránce apeloval na to, aby byl postup při provádění prohlídek změněn. Doporučil, aby byl cizinec vždy u prohlídky svých věcí přítomen společně s další nezávislou osobou, která by garantovala přiměřenost a důstojnost prohlídky.

POUTÁNÍ ESKORTOVANÝCH OSOB

Byly zjištěny případy, kdy při eskortách mimo zařízení pro zajištění cizinců byla použita pouta, ačkoli byla eskortovaná osoba v rozhodnutí o eskortě vyhodnocena jako neagresivní, u níž není dán předpoklad maření průběhu eskorty. Je zjevné, že policisté nevyhodnocují individuální riziko a k poutání osob přistupují paušálně, ačkoli jim předpisy ukládají postupovat individuálně.

Ochránce doporučil, aby byla pouta používána u eskortovaných cizinců vždy po individuálním vyhodnocení a pouze v odůvodněných případech.

DLOHODOBÝ POBYT V PŘÍSNÉM REŽIMU

Zařízení pro zajištění cizinců se dělí na část s mírným režimem a s přísným režimem určeným pro umístění osob, které se chovají agresivně či porušují své povinnosti. Cizince lze do přísného režimu umístit na dobu nezbytně nutnou, nejdéle na 30 dnů. Z důvodů vymezených zákonem o pobytu cizinců (§ 135 odst. 5) lze rozhodnutím tuto dobu o 30 dnů prodloužit. V konkrétním případě ochránce zjistil, že pobyt cizince v přísném režimu byl dvouměsíční a nadto opakovaný. Ačkoliv toto umístění bylo zcela legitimní, jeho podmínky připomínají vazbu, nebo dokonce výkon kázeňského trestu samovazby, což ovšem v režimu administrativní detence není přípustné.

Vyjma hodinové vycházky nejsou zajištěným cizincům v přísném režimu nabízeny žádné volnočasové aktivity, knihy apod. a není jim umožněn ani přístup k právnímu poradenství zajišťovanému nevládními neziskovými organizacemi, což ochránce považuje za závažné.

Ochránce považuje za žádoucí legislativně zakotvit pravidlo, které by pobyt v přísném režimu označilo pouze za jeden z právních nástrojů určených ke korekci chování zajištěných cizinců, a to nástroj ultima ratio. Ke korekci jednání by měly být nejprve použity nástroje kázeňského trestání, jejichž zavedení ochránce rovněž navrhuje.

ROZHODOVÁNÍ O PŘÍSNÉM REŽIMU A STÍŽNOSTI

O umístění do přísného režimu policie sepíše záznam, cizince s ním seznámí a ten jej podepíše. Je-li ustanoven tlumočník, podepíše záznam také. Proti umístění do přísného režimu má cizinec právo podat stížnost Ministerstvu vnitra. Pokud je cizinec umístěn v přísném režimu na dobu delší než 48 hodin, policie o umístění vydá rozhodnutí. Je s podivem, že Ministerstvo vnitra v období let 2009-2010 neregistrovalo žádnou takovou stížnost a žádný cizinec se rovněž neobrátil na správní soud s žádostí o přezkum rozhodnutí. Podle ochránce to svědčí o možných systémových chybách. Pokud jde o formální stránku věci, byly zjištěny záznamy i rozhodnutí trpící vadami.

Ochránce doporučil, aby policisté poučovali cizince o možnosti obrátit se na soud v případě umístění do přísného režimu. Dále doporučil přijmout opatření, která zabrání vydávání vadných rozhodnutí a záznamů.

PŘIJÍMÁNÍ NÁVŠTĚV V PŘÍSNÉM REŽIMU

V rámci systematických návštěv zařízení v letech 2006 a 2007 ochránce kritizoval skutečnost, že cizinci se mohli setkávat s návštěvami v místnosti se skleněnou přepážkou. Zatímco v částech s mírným režimem přepážky již byly odstraněny, v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové se s nimi ochránce v části s přísným režimem opět setkal. S poukazem na skutečnost, že i vězeňské předpisy připouštějí bezkontaktní návštěvy pouze ve výjimečných případech, považuje ochránce tento stav v režimu administrativní detence za nepřípustný.

Ochránce doporučil odstranit prosklené přepážky v návštěvních místnostech přísného režimu.

SOUKROMÍ BĚHEM NÁVŠTĚV

Návštěvy v zařízeních pro zajištění cizinců probíhají vždy v přítomnosti pracovníka soukromé bezpečnostní služby, nebo alespoň za jeho vizuálního či sluchového dohledu. Fyzický kontakt (podání ruky, políbení) je zapovězen. Takové omezení v režimu administrativní detence ochránce pokládá za nepřiměřené, neboť není běžné ani ve věznicích. V přijímacích střediscích takové omezení neplatí, ovšem pochybení ochránce shledal v podmínkách přijímání návštěv v Přijímacím středisku v Zastávce u Brna. Návštěvní místnost zde tvoří pouze část vstupní haly v blízkosti vrátnice, ohraničená visutými žaluzy, takže o soukromí nelze hovořit. Pro úplnost je třeba dodat, že porady s právním zástupcem (advokát, neziskové organizace) probíhají ve všech zařízeních bez přítomnosti třetích osob a v prostoru, kde je soukromí plně zajištěno.

Ochránce doporučil zachovávat soukromí při návštěvách a umožnit zajištěným přiměřený fyzický kontakt s návštěvou. Ochránce rovněž doporučil vytvořit v Přijímacím středisku Zastávka u Brna takovou návštěvní místnost, která by zajišťovala dostatečné soukromí při návštěvách.

UZAMYKATELNÝ PROSTOR PRO OSOBNÍ VĚCI

Navzdory doporučením ochránce po návštěvách provedených v letech 2006 a 2007 stále není cizincům v zařízeních umožněno uchovávat své osobní věci v uzamykatelném prostoru, ať již přímo v pokoji nebo jinde v rámci mírného režimu. Mohou si sice věci ponechat v úschově u provozovatele, to však není vhodné řešení pro věci každodenní potřeby. Vedení Správy uprchlických zařízení obhajovalo trvající neuspokojivý stav nikoli finančními náklady, nýbrž obavou ze zhoršení bezpečnosti v zařízeních. Zde ale ochránce namítá, že skříňky mohou být uzamykatelné univerzálním klíčem a mohou být pravidelně podrobovány kontrolám.

Ochránce znova doporučil, aby cizinci měli k dispozici uzamykatelný prostor pro uložení osobních věcí.

ODESÍLÁNÍ ÚŘEDNÍCH PÍSEMNOSTÍ

Cizinci zpravidla přicházejí do zařízení pouze s nepatrými finančními prostředky, tudíž mnoho z nich nemá možnost obstarat si poštovní známky. Sociální pracovníci cizincům poskytují obálky a papíry, poštovní známky již nikoli. Nemajetný cizinec tak může podávat pouze písemnosti směřující Odboru azylové a migrační politiky tak, že je předá zaměstnanci Správy uprchlických zařízení. Jiná podání ve věcech jeho řízení (např. odvolání proti rozhodnutí o správném řízení, správní žaloby, podání veřejnému ochránci práv či k mezinárodním organizacím) nejsou garantována. Cizinci tak hrozí reálné poškození jeho práv. V současné době je riziko neodeslání písemnosti z důvodu nemajetnosti minimalizováno činností nevládních organizací, avšak na jejich pomoc nelze neustále spoléhat.

Ochránce doporučil vytvořit účinný systém poskytování poštovních známek, aby bylo i nemajetným cizincům fakticky zaručeno právo obrátit se na soud či jiné instituce.

STÍŽNOSTNÍ MECHANISMUS

Cizinec v zařízení je oprávněn podávat stížnosti na podmínky v zařízení, na zdravotní péči, činnost zaměstnanců Správy uprchlických zařízení apod. V praxi však dochází k problémům při vyhodnocování podaných stížností. Řadu z nich lze vyhodnotit jako stížnosti na činnost Správy uprchlických zařízení (řeší je Správa uprchlický zařízení), i jako stížnosti na porušení Hlavy XII. zákona o pobytu cizinců (řeší je Odbor azylové a migrační politiky). Cizinec tak sice má možnost si stěžovat, ovšem nemá reálnou představu o tom, kdo se stížností bude zabývat.

Ochráncce doporučil, aby Správa uprchlických zařízení řešila pouze ty stížnosti, které se vážou k nevhodnému či neetickému chování zaměstnanců Správy uprchlických zařízení. Všechny ostatní stížnosti by měly být řešeny Odborem azylové a migrační politiky.

USTANOVOVÁNÍ OPATROVNÍKŮ

Ze zjištění ochránce plyne, že v ojedinělých případech nebyl nezletilým cizincům bez doprovodu neprodleně ustanoven opatrovník pro řízení o zajištění, nýbrž byl ustanoven až po umístění do zařízení. Tím byla ohrožena včasnost podání opravných prostředků proti rozhodnutí o zajištění. Zákon o pobytu cizinců (§ 124 odst. 4) koncipuje institut opatrovníka tak, že má být ustanoven již v procesu rozhodování o zajištění.

Ochráncce doporučil přijmout opatření, která by zabránila opožděnému ustanovování opatrovníků pro řízení. Nápravu přinesla novela zákona o pobytu cizinců, která ukládá cizinecké policii ustanovit nezletilému cizinci bez doprovodu opatrovníka neprodleně.

ROZSAH ZDRAVOTNÍ PÉČE

Cizinci v zařízení nejsou informováni o tom, že na základě zákona o pobytu cizinců nemají nárok na poskytování zdravotní péče v plném rozsahu, což mnohdy vyvolává negativní reakce a subjektivní dojem zanedbávání potřebné zdravotní péče. Cizinci dále nejsou poučováni o účelu zdravotních zákoníků, o povaze podávaných léků a o svém právu odmítnutí léčebný výkon. Jedinou výjimku tvoří informace související se vstupní zdravotní prohlídkou. Již v minulosti ochránce upozorňoval, že za této situace není možné hovořit o udělování informovaného souhlasu s léčbou. Rovněž přítomnost příslušníků soukromé bezpečnostní agentury či policistů při lékařských vyšetření koliduje s právem na ochranu soukromí vyšetřovaného, resp. s lékařským tajemstvím.

Ochráncce opakovaně doporučil vytvořit cizojazyčná poučení o povaze a účelu nejčastěji prováděných lékařských vyšetření a podávaných léků tak, aby cizinec byl dostatečně a srozumitelně informován o poskytované zdravotní péči. Rovněž doporučil zajistit potřebné jazykové verze odmítnutí lékařského zákonku a respektovat soukromí vyšetřovaného. Přítomnost třetí osoby lze připustit pouze v odůvodněných případech.

KAMEROVÝ SYSTÉM V PŘIJÍMACÍCH STŘEDISCích

I přes dřívější doporučení ochránce nemá dosud Správa uprchlických zařízení zákonného oporu pro provozování kamerového systému v azylových zařízeních. Ačkoli tato právní úprava byla navržena, podle Úřadu pro ochranu osobních údajů není novela zákona zapotřebí a Správa uprchlických zařízení se má vydat cestou oznamovací povinnosti dle § 16 zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). S tímto názorem se však ochránce neztotožnil, trvá na svém dřívějším doporučení a deklaruje nutnost zákonného zmocnění pro používání kamerového systému po vzoru ustanovení § 132a zákona o pobytu cizinců.

Ochráncce stále vnímá jako žádoucí upravit používání kamerového systému v zákoně o azylu po vzoru § 132a zákona o pobytu cizinců tak, aby zásah do soukromí cizinců byl v souladu s Listinou základních práv a svobod.

6 / NÁSLEDNÉ NÁVŠTĚVY V DOMOVECH PRO OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Cílem následních návštěv v šesti domovech pro osoby se zdravotním postižením (dále také „domovy“ nebo „zařízení“) bylo ověřit, jak jsou plněna doporučení adresovaná vedení domovů po návštěvách v roce 2009 a rovněž doporučení shrnutá v říjnu 2009 ve Zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením, která byla určena též zřizovatelům zařízení a krajským a obecním samosprávám.

Následné návštěvy byly provedeny v zařízeních: **Krajský domov pro děti do 3 let (Aš)**, **Ústav sociální péče Háj u Duchcova**, **Ústav sociální péče Křižanov**, **Ústav sociální péče Litvínov - Janov**, **Domov Na zámku (Nezamyslice)** a **Domov Nováček (Plzeň)**. Návštěvy se vždy účastnil také ochráncem přizvaný odborník z oblasti sociálních služeb a jednou psychiatr. V několika případech díky tomu navštívené zařízení dostalo rovněž odborný komentář, tedy podporu nad rámec posuzování případného špatného zacházení.

Následné návštěvy potvrdily, že řada doporučení ochránce byla naplněna. Kde se tak nestalo, obnovil ochránce diskusi s vedením zařízení.

MATERIÁLNÍ VYBAVENÍ A STANDARD SOUKROMÍ

V některých zařízeních proběhla v mezičase od původních návštěv stavební či technická vylepšení ve smyslu doporučení ochránce. Byly například odstraněny průchozí ložnice, došlo ke snížení kapacity ložnic, vybavení oken žaluziemi pro větší pohodlí klientů aj. V několika případech byla v různé míře realizována doporučení ke zvýšení soukromí, např. vybavení pokojů zamkávacími skříňkami, poskytnutí klíčů od pokojů vybraným klientům, či signalizace obsazenosti toalety.

V jednom zařízení však zvýšení soukromí bylo pouze přislíbeno, a to nejen v případě toalet, ale také chybějících závěsů ve sprchách. Rovněž klientům, kteří mají patřičné schopnosti a dovednosti, nebyly vydány klíče od ložnic.

VOVNÝ POHYB UŽIVATELŮ

Od posledních návštěv došlo ke zlepšení používání opatření omezujících pohyb. Ve dvou zařízeních zcela odstranili lůžka s vysokými mřížovými ohrádkami, které v určitých případech mohou jako omezení fungovat, v dalším alespoň snížili jejich počet. V jednom zařízení k odstranění přistoupili až v důsledku následné návštěvy ochránce.

Tam, kde ještě při následné návštěvě bylo zjištěno používání klecového lůžka (sice údajně nebylo zamýkáno, ale klient byl na jeho používání fixován), bylo lůžko okamžitě částečně demontováno a u klienta byl zahájen cílený proces odbourání jeho potřeby. V tomto zařízení byly v reakci na následnou návštěvu také zlepšeny vnitřní předpisy, takže je minimalizováno nebezpečí libovůle při používání opatření omezujících pohyb. V dalším případě byla opuštěna praxe, kdy jeden klient fakticky bydlel v izolační místnosti.

Ochránci doporučil nehodnotit omezující opatření pouze jako ochranná, ale vnímat také jejich omezující potenciál. Vždy je třeba vyhodnocovat, kterého klienta vzhledem k jeho pohyblivosti může lůžko omezit ve volném pohybu (tuto úvahu zvládli například v domově v Háji u Duchcova), a vybavovat zařízení lůžky umožňujícími klientovi bezpečně je opustit, když chce.

Jako nové pochybení bylo v jednom zařízení zjištěno používání poutacího pásu u pohyblivé klientky. Po vytknutí chybě zařízení zjednalo nápravu.

K pozitivním změnám došlo v případech, kdy byli klienti omezováni v pohybu buď v důsledku režimu zařízení, nebo z důvodu rizika samostatného pohybu. Zařízení přistoupila k přehodnocování situace jednotlivých klientů a k poskytování doprovodů tam, kde by samostatný pohyb klienta s postižením představoval riziko.

V jednom zařízení ochránce po původní návštěvě jednoznačně doporučoval přehodnocení psychiatrické medikace uživatelů služby, neboť dle názoru přizvaného expertsa byla přehnaná. Následná návštěva ověřila, že medikace byla lékařem upravena. V zařízení byly také zpřísňeny podmínky podávání léků a učiněna opatření zabraňující podávání léků bez bezprostřední lékařské indikace.

Mimořádné podání klidní medikace připouští novelizované znění zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jako opatření omezující pohyb, a to pouze na základě ordinace přivolávaného lékaře a za jeho přítomnosti. Až na jednu výjimku se ochránce při následných návštěvách nesetkal s porušením takto nově stanovené povinnosti. Pouze v jednom zařízení bylo rozhovory zjištěno, že by pracovnice v případě potřeby reagovaly raději samy a lékaře by nepřivolaly.

Ochránce doporučil respektovat zákon a nepoužívat klidní medikaci bez přítomnosti lékaře.

REŽIM ZAŘÍZENÍ A AUTONOMIE UŽIVATELE

Doporučení ochránce na změnu vnitřních řádů byla přijata, stejně jako jeho doporučení ke znění návrhů smluv o poskytnutí sociální služby. V jednom zařízení nereflektovali na doporučení přiblížit alespoň nejdůležitější pravidla a informace z domácího řádu klientům, tj. lidem, kteří budou s obtížemi anebo vůbec nerozumí textu.

Ochránce doporučuje využívat alternativních možností sdělení důležitých informací klientům (např. obrázek, komiks, fotografie), jak už se o to v některých zařízeních snaží.

Přístup ke klientovi jako partnerovi, který ovlivňuje charakter poskytované služby, se zlepšil. Klientům bylo umožněno odhlásit si jednotlivé jídlo a získat zpět adekvátní částku z úhrady. Ve dvou zařízeních zavedli možnost výběru z více hlavních jídel. Na některých pracovištích bylo zaznamenáno, že klienti mohli více ovlivňovat individuální plán poskytování služby či výběr oblečení. V jednom zařízení bylo zrušeno plošné ukládání ke spánku v 19 hodin.

V jednom ze zařízení nedošlo k nápravě vytýkaného stavu, kdy klientům nebylo přiděleno osobní oblečení.

Ochránce znova doporučil učinit organizační opatření tak, aby měl každý klient své (byť erární) oblečení, a to odděleně ve svých skříních.

NAKLÁDÁNÍ S PENĚZI UŽIVATELŮ

Po původních návštěvách ochránce kritizoval způsob hospodaření s penězi klientů. V některých zařízeních klientům znemožnili přístup k penězům, zpravidla z důvodu jejich nezpůsobilosti k právním úkonům, ačkoli tito klienti fakticky zvládali drobné nákupy a jednání zařízení se jich velmi dotklo. Doporučení ochránce byla částečně realizována např. uvolňováním kapesného klientům, zapojením klientů do rozhodování o využití jejich peněz, nácvikem nakládání s penězi apod. V jednom ze zařízení však i nadále přetrává neuspokojivá situace.

ŠKOLNÍ DOCHÁZKA

V zařízení, kam ochránce směřoval doporučení zaměřit se na uživatele, kteří byli v souladu s minulou právní úpravou osvobozeni od povinné školní docházky, došlo ke zlepšení a těmto klientům bylo zajištěno pokračování v základním vzdělávání.

NEDOSTATEK PERSONÁLU

Ve zprávách z původních návštěv ochránce doporučoval kriticky zhodnotit přiměřenost počtu pracovníků vzhledem k naplňování potřeb uživatelů, neboť stávající počet neumožňoval postupovat podle zákona o sociálních službách, a reagovat na individuální potřeby uživatele. V tomto směru nedošlo k výraznému posunu a ve všech následně navštívených zařízeních pociťuje vedení nedostatek personálu. Zatímco pro klienty s lehčím stupněm postižení je sociální služba dostačující, pro klienty s vyšší mírou závislosti nikoli. Služba je pro nedostatek personálu pojata jako hlídání skupiny a udržování klidu. V důsledku toho není možné, aby klienti žili v domácky uspořádaném prostředí, protože je nutné mít celou skupinu stále pohromadě např. v jedné společenské místnosti nebo na chodbě. V zařízeních v Nezamyslicích a Háji u Duchcová se personální situace jeví jako velmi naléhavá i při následné návštěvě.

Ochránce doporučil bezodkladně zvýšit počet pracovníků v sociálních službách. Z dlouhodobého hlediska by zařízení měla vypracovat koncepci postupného zvyšování počtu pracovníků a snižování kapacity zařízení a o této koncepci informovat zřizovatele.

Nedostatek personálu na noční směně může přímo ohrožovat bezpečnost klientů. V jednom zařízení bylo v době první návštěvy ochránce vyšetřováno podezření ze sexuálního zneužití mezi klienty. Ochránce doporučoval zajistit bezpečnost klientů v průběhu noci (na některých pracovištích v noci nebyl přítomen personál, pouze docházel na kontroly) a vypracovat pravidla pro předcházení sexuálnímu zneužití. Následné návštěvy ukázaly, že v uplynulém čase nebyly podniknuty žádné kroky ke zvýšení bezpečnosti v noci a že pravidla pro předcházení sexuálnímu zneužití v tomto ohledu rovněž nic nepřinesla.

Ochránce znova doporučil stálou přítomnost pracovníka zařízení v noci. Vývoj v tomto zařízení ochránce dál sleduje a je připraven obrátit se na zřizovatele, pokud ve stanoveném termínu nebude zjednána náprava.

V důsledku nedostatku personálu nemohou klienti pravidelně pobývat venku, protože chybí personál pro poskytnutí potřebné podpory. Například v jednom zařízení ochránce v původní zprávě doporučil u klientů, kteří sami nejsou schopni se pohybovat a jsou odkázáni na pomoc druhých, uvádět v plánu, jak často jim bude zajišťován pobyt venku na zahradě. Doporučení naplněno nebylo a muselo být opakováno, právě i v souvislosti s doporučením zvýšit počet personálu. Nedostatečný pobyt venku je problémem i dvou dalších zařízení.

KLIENTI SE SPECIFICKÝMI POTŘEBAMI

Nedostatek personálu blokuje úspěšnější práci s klienty se specifickými potřebami (např. s častějšími agresivními projevy), kteří se vyskytují téměř v každém zařízení. Nejenže nemůže docházet ke zlepšením jejich stavu, ale nedostatek personálu vede k používání opatření omezujících pohyb a zvyšování psychiatrické medikace.

Ochránce doporučil usilovat o speciální přístup ke klientům se specifickými nároky na podporu a péči. V případě, kdy zařízení není schopno péči poskytovat a hrozí poškození klienta (dlouhodobou hospitalizaci, omezováním ve volném pohybu), doporučil informovat písemně zřizovatele služby. Dále ochránce doporučuje, aby se domovy samy obracely na kraje a žádaly urgentní řešení situace těchto klientů.

Nedovolený mechanický prostředek omezení byl v této souvislosti vytknut ve dvou zařízeních. Opakovaně se také ukázalo, že varující projevy v chování klientů nebyly dostačeně sledovány a vyhodnocovány. Situace po čase vyústila v použití omezení (z formálního hlediska legálně), aniž by zařízení bylo schopno dokázat, že naplnilo zákonný požadavek a použilo metody, které předcházejí situacím, v nichž je už nezbytné použít opatření omezující pohyb.

Ochránce doporučil posílení personálu těchto pracovišť a okamžité ukončení nedovoleného omezování. Doporučil rovněž spolupráci s externím odborníkem v oblasti sociálních služeb k předcházení podobných situací.

V jednom zařízení byla při následné návštěvě zjištěna nedostatečně zajištěná ambulantní psychiatrická péče, ovšem zařízení přislíbilo nápravu v jejím zprostředkovávání.

ZPŮSOBILOST K PRÁVNÍM ÚKONŮM A OPATROVNICTVÍ

Život klientů domovů pro osoby se zdravotním postižením do značné míry ovlivňuje omezení/zbavení jejich způsobilosti k právním úkonům, tedy záležitost spadající do pravomoci soudu. Původní návštěvy potvrdily, že úprava omezení/zbavení způsobilosti neodpovídá potřebám klientů. Převládají klienti zbavení způsobilosti, ačkoli mnozí jsou v určitých věcech fakticky kompetentní. Tendenci soudů zbabovat způsobilosti k právním úkonům namísto jejího omezení kritizuje i Ústavní soud České republiky ve své aktuální judikatuře (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 557/2009).

Ochránce po původních návštěvách doporučil zařízením, aby kriticky zhodnotily aktuální úpravu způsobilosti k právním úkonům u dospělých klientů a aktivně působily k jejímu navrácení (alespoň části), kde je toho zapotřebí. V několika případech takto postupovala dvě zařízení (Křižanov a Nezamyslice).

Následnými návštěvami ochránce zjistil, že není snadné docílit nápravy v případě trvalého střetu zájmů, který spočívá v souběhu opatrovnictví a poskytování sociální služby. Ve třech z následně navštívených domovů trvá stav, kdy je zařízení (nebo jeho pracovník) soudem ustanovenou opatrovníkem klienta (resp. velkého množství klientů). Jestliže pak například ředitel zařízení stojí v posuzování otázky plnění smlouvy o poskytnutí sociální služby na jedné straně jako zástupce subjektu povinného službu poskytovat, ale současně i na druhé straně jako zástupce uživatele služby, jde o evidentní střet zájmů.

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

Ministerstvo spravedlnosti k této problematice uvedlo, že s ohledem na délku projednávání nového občanského zákoníku připravuje návrh na převzetí legislativní úpravy způsobilosti k právním úkonům a podpůrných opatření také do stávajícího občanského zákoníku a občanského soudního rádu.

Ochránce hodlá o svých konkrétních poznatcích jednat s předsedy krajských soudů a současně získat informace o aktuální rozhodovací praxi v této oblasti.



5

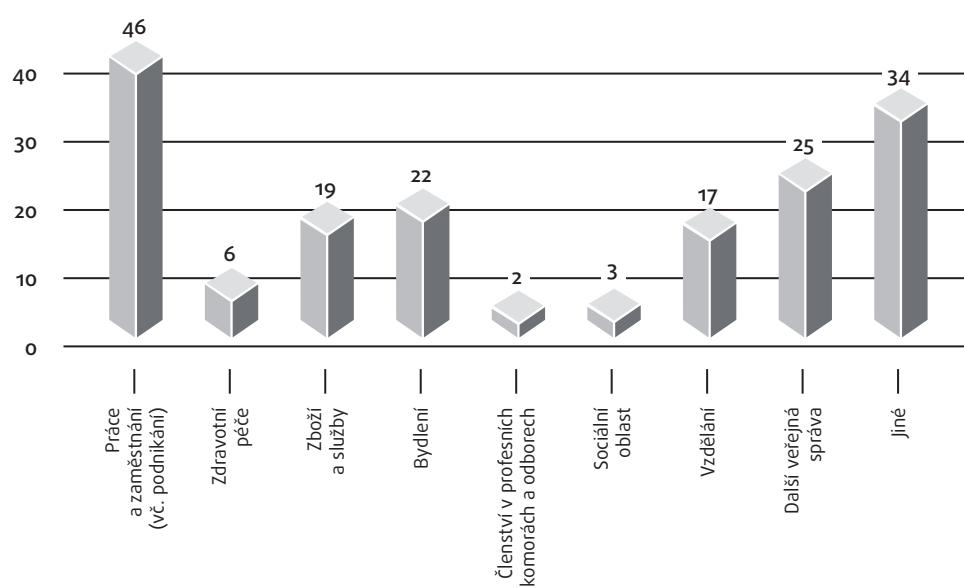
DISKRIMINACE

Od 1. prosince 2009 působí ochránce k ochraně osob před diskriminací a nerovným zacházením. Obětem diskriminace poskytuje metodickou pomoc spočívající zejména v právním posouzení stěžovatelem namítaného nerovného zacházení. Jestliže, že je diskriminace v konkrétním případě odhalena, je ochránce stěžovateli nápomocen takovým způsobem, aby došlo pokud možno k odstranění nežádoucího jednání a oběti se dostalo odškodnění (např. tím, že podá žalobu k soudů). V roce 2010 se ochránce nejčastěji zabýval případy namítané diskriminace z důvodu pohlaví, věku a etnicity v oblastech vzdělávání, poskytování zboží a služeb a v oblasti pracovního práva. Zaznamenal rovněž několik stížností na nerovný přístup k příslušníkům jiných členských států Evropské unie, zejména při poskytování zboží a služeb.

V průběhu roku 2010 ochránce obdržel v rámci své antidiskriminační působnosti celkem **176** podnětů, z nichž vyřídil 149 (u většiny nevyřízených podnětů probíhá šetření). Diskriminaci zjistil v **29** případech. V ostatních stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak by měli postupovat při ochraně svých práv.

Mezi nejčastější oblasti, v nichž je diskriminace namítána, patří **práce a zaměstnávání** (46), **bydlení** (22) a **přístup ke zboží a službám** (19).

STRUKTURA PODNĚTŮ DLE OBLASTÍ, V NICHŽ JE DISKRIMINACE NAMÍTÁNA



V roce 2010 vydal ochránce na úseku ochrany před diskriminací **4** doporučení (dostupná na webových stránkách ochránce <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporucenti-ochrance/>).

1 / DISKRIMINACE V OBLASTI PRÁCE A ZAMĚSTNÁVÁNÍ

V přístupu k zaměstnání se objevilo diskriminační rozlišování mezi občany **České republiky** a **občany států Evropské unie**, diskriminace v odměňování z důvodu mateřství, rozlišování na základě záznamu v trestním rejstříku a například také stížnosti související s problémem šikany na pracovišti.

Jedná se o oblasti, na které dopadá Smlouva o fungování Evropské unie a Nařízení ze dne 15. října 1968 č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie i Nařízení jsou přímo použitelná a současně jsou provedena zákonem o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V oblasti přístupu k zaměstnání by měli mít občané členských států Evropské unie stejné podmínky jako občané České republiky. V opačném případě by se jednalo o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie a Nařízení.

DISKRIMINACE A OBČANSTVÍ JINÉHO ČLENSKÉHO STÁTU EVROPSKÉ UNIE

PODNĚT SP.ZN.: 2/2009/DIS/JKV

Občané členských států Evropské unie mají v přístupu k zaměstnání stejná práva jako občané České republiky. Je nutné odlišovat cizince pocházející z členských států Evropské unie a z třetích zemí.

Pan K. si stěžoval na ustanovení interního dokumentu nemocnice, jehož výklad mohl vést k preferování občanů České republiky před občany členských států Evropské unie v přístupu k zaměstnání.

Volný pohyb pracovníků na území členských států Evropské unie je zakotven již v čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento článek mezinárodní smlouvy má horizontální i vertikální přímý účinek. Nezavazuje pouze stát, tj. Českou republiku, ale každý subjekt se ho může přímo dovolat, a to jak ve vztahu k státu, tak i k jinému soukromému subjektu. Podrobnější pravidla pro volný pohyb pracovníků na území Evropské unie jsou stanovena Nařízením č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. V souladu s ustanovením čl. 1 Nařízení má každý příslušník členského státu právo na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jiného členského státu v souladu s právními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu. Na území jiného členského státu požívá občan členského státu Evropské unie stejné přednosti pro přístup k zaměstnání, jaké mají státní příslušníci tohoto státu. Ve vztazích upravených zákonem o zaměstnanosti mají občané členských států Evropské unie stejné postavení jako občané České republiky.

Z vyjádření nemocnice k internímu dokumentu vyplynulo, že sporné ustanovení nezakotvuje pořadí, ve kterém by měli být uchazeči zaměstnávání. Má pouze přibližovat podmínky, za nichž příslušný úřad práce vydává povolení k získání zaměstnance ze zahraničí v souladu s ustanovením § 92 zákona o zaměstnanosti. Nemocnice nezamýšlela nastavit pravidla tak, aby byli v prvé řadě zaměstnávání občané České republiky.

Ze strany nemocnice byla přislíbena novelizace předpisu, aby už nevznikaly výkladové obtíže.

DISKRIMINACE A POŽADAVEK ČISTÉHO VÝPISU Z REJSTŘÍKU TRESTŮ

Ochránce obdržel několik stížností na rozdílné zacházení ohledně přístupu k zaměstnání z důvodu **záznamu v trestním rejstříku**. Čistý výpis z rejstříku trestů je někdy požadován i v případech, kdy nesouvisí s povahou vykonávané práce.

PODNĚT SP.ZN.: 33/2010/DIS/JKV, 46/2010/DIS/JKV

Čistý výpis z rejstříku trestů smí být požadován pouze v případech, kdy požadavek na jeho předložení souvisí s povahou vykonávané práce, nebo kdy tak stanoví zvláštní právní předpis.

Pan F. a pan M. si stěžovali na diskriminaci osob se záznamem v trestním rejstříku v oblasti přístupu k zaměstnání. Jde o rozšířenou praxi, kdy zaměstnavatelé požadují „čistý“ výpis z rejstříku trestů jako jeden z určujících požadavků pro přijetí do zaměstnání.

Trestní bezúhonnost není diskriminačním důvodem ani podle antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ani zákona o zaměstnanosti, proto se v tomto případě nemůže jednat o přímou diskriminaci.

Mohlo by však jít o porušení zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ustanovení § 30 odst. 2 zákoníku práce totiž stanoví, že zaměstnavatel smí v souvislosti s jednáním před vznikem pracovního poměru vyžadovat jen údaje, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy. Výslovný zákaz vyžadování informací o trestněprávní bezúhonnosti potom vyplývá z ustanovení § 316 odst. 4 písm. h) zákoníku práce (výjimku tvoří případy, kdy je dán k prokazování bezúhonnosti věcný důvod). Ustanovení § 12 zákona o zaměstnanosti pak zakazuje činit nabídky zaměstnání, které jsou v rozporu s pracovněprávními předpisy.

Požadavek bezúhonnosti by tedy měl mít přímou souvislost s povahou zaměstnání. Informaci o odsouzení za trestný čin je proto nutné pro každý případ individualizovat a zaměstnavatel by měl z výběrového řízení vyloučit pouze ty uchazeče o zaměstnání, jejichž trestná činnost byla neslučitelná s výkonem zaměstnání.

POHLAVÍ JAKO DŮVOD ROZLIŠOVÁNÍ NA POLI PRACOVNÍHO PRÁVA

Ochránci v několika případech posuzovali námitku diskriminace v oblasti zaměstnání a odměňování z důvodu mateřství, které se pro účely antidiskriminačního zákona považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví (§ 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona).

PODNĚT SP.ZN.: 68/2010/DIS/JKV

Diskriminací není opatření, jehož cílem je vyrovnat nevýhody vyplývající z rodičovství, pokud vede k zajištění rovného zacházení a rovných příležitostí.

Paní K. si stěžovala na diskriminační právní úpravu odměňování zaměstnanců ve veřejné správě, která podle ní znevýhodňuje rodiče s více dětmi. Ustanovením § 4 odst. 5 nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě (nařízení č. 564/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je stanovena horní hranice 6 let pro započítání doby čerpání mateřské a rodičovské dovolené do celkové praxe při určování platového stupně.

Paní K. je matkou čtyř dětí, na mateřské a rodičovské dovolené proto strávila celkem 12 let. Stanovení pevné časové hranice pro možnost započítání doby strávené na mateřské a rodičovské dovolené stěžovatelka považovala za nepřiměřené, a tím i diskriminační ve vztahu k rodičům, kteří strávili na mateřské či rodičovské dovolené více než 6 let.

Diskriminace z důvodu mateřství či otcovství se považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví. Nařízení vlády, jako podzákonné právní předpis, musí být v souladu se zákonem a nesmí mu odporovat. Úprava ve zkoumaném nařízení však plně koresponduje se zásadami zajištění rovnosti mezi bezdětnými zaměstnanci/zaměstnankyněmi a těmi, kteří strá-

vili nějakou dobu na mateřské a rodičovské dovolené. K tomu, aby byla shledána diskriminační z důvodu pohlaví, bylo nutné zjistit rozdílný dopad na rodiče ve srovnání s bezdětnými zaměstnanci/zaměstnankyněmi.

Určení časová hranice, kterou zvolila vláda při tvorbě zkoumané úpravy, je plně v kompetenci státu. Jedná se o přiměřené opatření sloužící naplnění materiální rovnosti i s ohledem na to, že jde o oblast sociálních práv, v nichž má stát širokou možnost uvážení, jakým způsobem tato práva upraví.

DISKRIMINACE, BOSSING A MOBBING

Na ochránce se často obracejí lidé s problémem šikany na pracovišti a uvedené jednání mnohdy označují za diskriminaci. Právní řád České republiky ochranu před šikanou nadřízeného (bossing) či spolupracovníky (mobbing) nijak systematicky neupravuje. K řešení šikany zaměstnance lze využít především prostředků obsažených v zákoníku práce (ev. jiném pracovně právním či služebním předpisem), či nástrojů na ochranu osobnosti dle občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Pokud je přičinou bossingu či mobbingu některý ze zakázaných diskriminačních důvodů, lze hovořit i o diskriminaci a v úvahu přichází aplikace antidiskriminačního zákona.

PODNĚT SP.ZN.: 102/2010/DIS/AHŘ

I. Šikanu na pracovišti ze strany nadřízeného (bossing) nelze bez dalšího označit za diskriminaci, ačkoliv je toto jednání protiprávní.

II. O diskriminaci se může jednat tam, kde je znevýhodnění zaměstnance motivováno některým ze zakázaných diskriminačních důvodů.

Na ochránce se obrátil pan J. M. s žádostí o radu, jak postupovat, je-li v rámci výkonu zaměstnání jako pracovník Hasičského záchranného sboru České republiky diskriminován. Diskriminace měla spočívat v opakovém přezkušování fyzické způsobilosti stěžovatele, a to z důvodu osobní averze ze strany nadřízeného.

Pracovní poměr příslušníků hasičského záchranného sboru se neřídí zákoníkem práce, ale speciálním zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Co se týče ochrany před diskriminací v rámci služebních poměrů, dochází k určité dvoukolejnosti, jelikož zákaz diskriminace je zakotven jednak v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jednak je obsažen v antidiskriminačním zákoně. V případě stěžovatele lze jako lex specialis aplikovat příslušná ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Vzhledem k tomu, že motiv rozdílného zacházení nebyl v případě stěžovatele diskriminačním důvodem dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není možno hovořit o diskriminačním jednání. V úvahu by připadalo pouze uplatnění obecného zákazu zneužití výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru k újmě jiného účastníka, popřípadě aplikace obecného práva na rovné zacházení se všemi příslušníky bezpečnostního sboru. Stěžovatel byl tedy se svojí záležitostí odkázán především na řešení v rámci služební hierarchie uvnitř hasičského záchranného sboru.

2 / DISKRIMINACE PŘI POSKYTOVÁNÍ ZBOŽÍ A SLUŽEB

DISKRIMINACE NESLYŠÍCÍCH

PODNĚT SP.ZN.: 6609/2009/VOP/JŠM

Provovatels celoplošného televizního vysílání, který pouze formálním způsobem plní zákonné povinosti opatřovat určité procento vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky, se dopouští diskriminace v přístupu ke službám z důvodu zdravotního postižení.

Ustanovení § 32 odst. 2 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, (zákon č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zakotvuje povinnost provozovatele televizního vysílání opatřit 15 % vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky. Zajišťuje tak minimální standard pro sluchově postižené v přístupu ke službě v podobě televizního vysílání (tj. k informacím, zábavě atd., poskytovaným vysíláním). Neslyšící se díky tomu při poskytování televizních služeb nacházejí ve srovnatelné situaci, jako osoby bez zdravotního postižení.

Někteří provozovatelé však neopatřovali titulky 15 % z celkového časového rozsahu odvysílaných pořadů, ale 15 % z celkového počtu pořadů. Při aplikaci takového výkladu by mohlo docházet k absurdním situacím, kdy by vyhrazených 15 % otitulkovaných pořadů mělo pouze minimální stopáž v porovnání s ostatními pořady. Provovateli televizního vysílání by se totiž mohli omezit na titulkování krátkometrážních pořadů, což by pro ně bylo ekonomicky výhodnější a redukovalo by to jejich povinnost na minimum. Neslyšícím by to však znepřístupnilo valnou většinu pořadů v rámci vysílacího času a ve srovnání s osobami nepostiženými sluchovou vadou by je to postavilo do nevýhodné pozice. Takové účelové omezení přístupu k televiznímu vysílání proto naplňuje předpoklady diskriminace z důvodu zdravotního postižení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

Účel právní normy (zajistit minimální standard přístupu sluchově postižených k vysílání) může být zcela naplněn pouze tehdy, je-li povinnost provozovatele televizního vysílání plněna rovnoměrně, a to jak z hlediska časového, tak kvalitativního. Je proto nezbytné vztahovat povinnost opatřovat titulky na pořady různého druhu (celovečerní film, zpravodajské pořady atd.), a přitom provádět titulkování systémově (aby nedocházelo k situacím, kdy bude z dvoudílného pořadu k dispozici pouze jedna část apod.)

POHLAVÍ JAKO DŮVOD ROZLIŠOVÁNÍ PŘI POSKYTOVÁNÍ ZBOŽÍ A SLUŽEB

PODNĚT SP.ZN.: 139/2010/DIS/JKV

Rozlišování v oblasti přístupu ke zboží a službám není diskriminací, pokud je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

Pan H. ve své stížnosti namítal diskriminaci z důvodu pohlaví, ke které mělo dojít v důsledku poskytování volného vstupu pro ženy na fotbalové utkání, zatímco muži museli za vstup zaplatit.

Pořadatel fotbalového utkání použil metodu, jejímž účelem má být přilákání většího množství fanoušků do publiku, a zaměřil se přitom na ženy (popř. děti), které sportovní utkání sledují méně často. Zvýhodňujícím způsobem se snažil nalákat na tribuny skupinu příznivců, která by jinak pravděpodobně nepřišla (nebo přišla v menším množství). Muži tvoří obvyklou fanouškovskou základnu a pořadatel předpokládal, že se na utkání dostaví v hojném počtu i v případě, že budou platit vstupné. Jeho opatření mělo podpořit účast žen. V některých případech (např.

v Polsku) se tato praxe používá k ovlivnění složení fanoušků za účelem redukovat možné násilnosti, kterých se fotbaloví výtržníci někdy dopouštějí.

Cíl, kterého chtěl pořadatel dosáhnout, je legitimní, proto se nejedná o diskriminaci podle antidiskriminačního zákona (§ 6 odst. 7).

DISKRIMINACE Z DŮVODU PŘÍSLUŠNOSTI K JINÉMU ČLENSKÉMU STÁTU EVROPSKÉ UNIE V PŘÍSTUPU KE SLUŽBÁM

PODNĚT SP.ZN.: 75/2010/DIS/JŠK

Pravidlo umožňující vydat vstupenku na fotbalový stadion do sektoru hostů pouze po předložení dokladu prokazujícího, že kupující je občanem České republiky, zakládá přímou diskriminaci v přístupu ke službám z důvodu státní příslušnosti.

Ochránci byli upozorněni na dokument upravující přístup fotbalových fanoušků na stadion. Jeho součástí bylo mimo jiné pravidlo, podle kterého lze vstupenku do sektoru hostů prodat pouze po předložení dokladu prokazujícího státní příslušnost České republiky. Tímto pravidlem mělo být zabráněno nevhodnému chování ze strany polských příznivců konkrétního fotbalového klubu. Z faktického hlediska nicméně došlo k tomu, že kdokoliv, kdo nemohl prokázat, že je českým státním občanem, neměl možnost zakoupit vstupenku do sektoru hostů.

Na uvedenou situaci sice nedopadá antidiskriminační zákon, bylo však třeba posoudit, zda je takové opatření v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie a souvisejícími předpisy. Ustanovení článku 56 Smlouvy upravující volný pohyb služeb zakazuje jakékoli omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie. Poskytovatel služby z členského státu nesmí být při jejím poskytování na území jakéhokoli členského státu Evropské unie omezován z důvodu státní příslušnosti. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora) se stejně právo vztahuje také na příjemce služby z členského státu Evropské unie (tzv. pasivní stránka volného pohybu služeb). Aby se poskytovatelé či příjemci služeb nemuseli spoléhat pouze na přímé použití zmíněného ustanovení, byla vydána Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, která je do českého právního řádu zapracována zákonem o volném pohybu služeb (zákon č. 222/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ustanovení § 12 odst. 1 tohoto zákona zakazuje poskytovateli služeb diskriminaci příjemců služeb zejména z důvodu státní příslušnosti nebo z důvodu místa jejich bydliště. Podle druhého odstavce tohoto ustanovení není diskriminací stanovení rozdílných podmínek přístupu ke službám na základě objektivních kritérií. Rozdílné podmínky jsou tedy přípustné například tehdy, pokud poskytovateli služeb vznikají v důsledku vzdálenosti nebo v důsledku technické povahy poskytování služby objektivně vyšší náklady, s nimiž rozdílné podmínky přímo souvisí. O takovou situaci se však v uvedeném případě nejednalo, protože hodnocený zákaz vstupu cizích státních příslušníků do sektoru hostů nesouvisí s paušálním navýšením výdajů při poskytování služby v důsledku např. vzdálenosti. Aplikací zmíněného pravidla proto v praxi docházelo k nepřípustné diskriminaci příjemců služeb na základě státní příslušnosti.

DISKRIMINACE Z DŮVODU ZDRAVOTNÍHO POSTIŽENÍ NA POLI POSKYTOVÁNÍ ZBOŽÍ A SLUŽEB

PODNĚT SP.ZN.: 142/2010/DIS/JKV

Pokud by opatření, které je třeba k naplnění práv osob se zdravotním postižením, představovalo nepřiměřené zatížení, nemá poskytovatel služby povinnost ho přijmout.

Paní K. uvedla, že musí striktně dodržovat bezlepkovou dietu. Letecká společnost však v ekonomické třídě v letech na krátkou vzdálenost nenabízí vhodné jídlo s ohledem na tento typ diety. Tuto skutečnost označila stěžovatelka za diskriminační a nedůstojnou. Bezpečnostní předpisy navíc brání tomu, aby si s sebou na palubu letadla vzala jakékoli tekutiny či potraviny v tekutém stavu.

Zdravotní postižení (v tomto případě konkrétně celiakie) je chráněno jako specifický diskriminační důvod a diskriminací se chápe i nepřijetí vhodného opatření ve prospěch zdravotně postižených osob. Opatření ale musí být přiměřené, resp. nesmí představovat nepřiměřené zatížení pro poskytovatele služby či potenciálního zaměstnavatele.

Celiakie není jedinou poruchou, která vyžaduje zvláštní stravovací režim. Letecká společnost dle své tiskové zprávy nabízí celkem 14 druhů speciálních jídel včetně bezlepkového, z nichž si cestující mohou před letem objednat. Nabídka speciálních jídel se však nevztahuje na všechny úrovně služeb v rámci třídy Economy. Na rozdíl od běžně podávaného standardu je nabídka speciálních jídel nepochybně spojena se zvýšenými náklady. Je proto legitimní, že při nabízení levnějších produktů s nižším standardem služeb výběr ze speciální nabídky není umožněn. Uložení povinnosti nabízet bezlepkové jídlo i v levnějších variantách letecké přepravy by s velkou pravděpodobností představovalo nepřiměřené zatížení vzhledem k typu zdravotního postižení, jakož i typu přepravy. Neponěkudnutí bezlepkového jídla není spojeno s bezprostředním ohrožením života či výrazným zhoršením zdravotního stavu, nehledě na to, že vnášení potravin v pevném stavu na palubu letadla v zásadě není omezeno.

S ohledem na to, že by požadované opatření představovalo pro poskytovatele služby nepřiměřené zatížení, nejedná se o diskriminaci podle antidiskriminačního zákona.

DOPORUČENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV PRO PŘÍSTUP VODICÍCH A ASISTENČNÍCH PSŮ DO VEŘEJNÝCH PROSTOR

Ochránce v srpnu 2010 vydal doporučení, které se týkalo přístupu zrakově postižených, s vodicími asistenčními psy, do veřejných prostor. Plné znění doporučení lze najít na webových stránkách ochránce (viz <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporucenti-ochrance/>).

Ochránce dospěl k následujícím závěrům:

- veřejné prostory musí být přístupné osobám se zdravotním postižením a stejně tak musí mít postižení zajištěn přístup ke všem činnostem, které mohou vykonávat osoby bez postižení;
- pes vycvičený pro doprovod osoby se zdravotním postižením je chápán jako nepostradatelná součást zdravotně postižené osoby umožňující jí plně uplatňovat právo na volný pohyb, samostatnost a nezávislost;

- zajištění přístupu do veřejných prostor pro psy speciálně vycvičené pro doprovod osob se zdravotním postižením a sloužící jako pomůcka ke kompenzaci zdravotního postižení je nutné pro realizaci práva nebýt diskriminován, jakož i pro realizaci dalších práv osob se zdravotním postižením;
- vyžadování zvláštní platby za psy se speciálním výcvikem při vstupu do veřejných prostor by pro osobu se zdravotním postižením znamenalo neodůvodněnou a nepřiměřenou zátěž, znevýhodnění oproti osobám bez postižení, a tím i jejich diskriminaci;
- vyloučení asistenčního či vodicího psa z veřejných prostor je přípustné pouze v individuálních, objektivně odůvodněných případech.

S ohledem na potřebu prosazení práv osob se zdravotním postižením ochránce **doporučil předložení právní úpravy, která by nahradila nekompletní, nedostačující a roztržitěnou legislativní úpravu problematiky psů se speciálním výcvikem a míst, do nichž nelze odepřít přístup osobám v doprovodu takového psa**. Úprava by se tedy neměla omezovat pouze na vodicí psy, ale měla by zahrnovat i psy asistenční (popř. signální, balanční). Právní regulace výcviku psů určených pro doprovod osob se zdravotním postižením (asistenčních i vodicích psů), stejně jako úprava postavení subjektu, který by hodnotil kvalitu výcviku psa a vydával osvědčení deklarující status vodicího a asistenčního psa, by napomohla ke zvýšení kvality výcviku, a tím i k efektivnější kompenzaci zdravotního postižení.

Ochránce dále doporučil přistoupit k Opčnímu protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, aby měly zdravotně postižené osoby možnost efektivně využívat práv Úmluvou zajištěných.

3 / DISKRIMINACE PŘI PŘÍSTUPU K BYDLENÍ

ROVNÉ PODMÍNKY PŘÍSTUPU K OBECNÍMU BYDLENÍ

Ochránce se problematikou obecního bydlení zabývá dlouhodobě, a to zejména v kontextu tzv. „sociálního bydlení“ a jevu nazývaného „sociální vyloučení“. Veřejně nabízené bydlení je podle antiskriminačního zákona službou, k níž je nutno zajistit přístup všem lidem bez ohledu na rasu, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru či světový názor. Ochránce v minulosti opakovaně **poukázal na zásadní a specifickou roli obcí, které plní řadu veřejných úkolů**, mezi něž patří i péče o uspokojení potřeby bydlení jejich občanů [§ 35 odst. 2 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Ochránce má za to, že jde o povinnost jasně vyplývající z právního řádu a její důsledné realizace se obec nemůže zříci.

DOPORUČENÍ K NAPLŇOVÁNÍ PRÁVA NA ROVNÉ ZACHÁZENÍ S ŽADATELI O PRONÁJEM OBECNÍHO BYTU

Ochránce ve svém doporučení (plný text je v el. podobě dostupný z: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-ochrance/>) dospěl k závěru, že jakákoli diskriminace v přístupu k bydlení je zakázána, pokud je bydlení nabízeno veřejnosti. Všem osobám musí být zaručeno právo na rovné zacházení a tato zásada platí pro všechny subjekty, pokud nabízejí veřejnosti bydlení. U obcí je požadavek na rovnost zacházení ještě zesílen jejich veřejnoprávním postavením. **Obec totiž nemá zcela srovnatelné postavení s běžným pronajímatelem** (fyzickou či právnickou osobou). Jako veřejnoprávní korporace má právem svěřeny zvláštní povinnosti vůči svým obyvatelům i dalším osobám.

Ochránce konstatoval, že obec nemusí mít primárně za cíl žadatele o pronájem obecních bytů diskriminovat, ovšem z pohledu antiskriminačního zákona je důležité, zda vytvořená pravidla nemají ve svém

důsledku diskriminační dopad. O diskriminaci se nejedná tam, kde rozdílné zacházení sleduje legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené. Prostor pro prokázání legitimního cíle má však obec vzhledem ke své veřejnoprávní pozici užší než běžní pronajimatelé. Jinými měřítka je také posuzována přiměřenosť prostředků k jeho dosažení a důležitou roli hrají i důkladné znalosti místních poměrů obce.

Ochránce dospěl při vyhodnocování kritérií užívaných obcemi mj. k následujícím závěrům:

Na rozdíl od běžného pronajímatele, který může stanovit jako kritérium výběru budoucího nájemce i jeho příjmy v libovolné výši, musí obec vážit přiměřenosť požadované výše příjmu tak, aby nebylo porušeno právo na rovné zacházení žadatelů. Požadavek prokázání příjmu v nepřiměřené výši jako podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o pronájem obecního bytu je možno považovat za nepřímo diskriminační z důvodu pohlaví. V rozporu se zákazem diskriminace je také znevýhodňující posuzování žadatele pobírajícího rodičovský příspěvek či peněžitou pomoc v mateřství. Obě uvedené dávky jsou relevantním zdrojem příjmu žadatele.

Jako problematické se jeví i kritérium počtu dětí nebo členů domácnosti; s vysokou pravděpodobností totiž nepřímo diskriminuje především Romy. Počet dětí nebo členů domácnosti je však možno používat jako zvýhodňující kritérium v rámci tzv. pozitivních opatření.

Diskriminační je i znevýhodnění občana-pracovníka jiného členského státu Evropské unie oproti občanům České republiky.

4 / DISKRIMINACE A SOCIÁLNÍ OBLAST

DISKRIMINACE Z DŮVODU POHLAVÍ A SEXUÁLNÍ ORIENTACE VE VĚCI POZŮSTALOSTNÍCH DÁVEK

Ochránce se setkal s několika případy, které poukazovaly na možnou diskriminační úpravu v oblasti pozůstalostních dávek. Ani v jednom případě ochránce diskriminaci neshledal.

PODNĚT SP.ZN.: 47/2010/DIS/JKV

Stát má široký prostor pro uvážení, jakým způsobem upraví zákony v oblasti sociálních práv dle aktuální sociální politiky.

Paní F. upozornila ochránce na nehospodárnou politiku státu v oblasti důchodového zabezpečení a žádala ho o intervenci při změně zákona o důchodovém pojistění. Konkrétně šlo o zrušení dávky vdoveckého důchodu pro muže.

Paní F. argumentovala hlavně tím, že dávka vdovského/vdoveckého důchodu by měla příslušet pouze sociálně potřebným, jimž jsou ve většině případů ženy. Podle paní F. vdovský důchod přísluší pouze ženám, protože se převážně staraly o domácnost a děti. V důsledku přiznání vdoveckého důchodu mužům podle ní dochází k prohlubování nerovnosti mezi ženami a muži.

Paní F. bylo objasněno, že zákon o důchodovém pojistění zakotvil nový důchodový systém, v jehož rámci nejsou, na rozdíl od předchozího systému, žádné skupiny osob diskriminovány či zvýhodňovány na úkor ostatních.

Harmonizace v oblasti rovnoprávného postavení mužů a žen patří i mezi aktivity Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení. Zrovnoprávňování žen ve společnosti s sebou nutně nese i zpřístupnění výhod, do té doby rezervova-

ných pro ženy, také mužům s ohledem na společenské změny. Není již pravidlem, že se muži realizují pouze v práci mimo domov a ženy jsou vytíženy prací v domácnosti.

K otázce vdoveckého důchodu se ve svých rozhodnutích v případech z let 2002–2008 vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva [srov. např. rozsudek ze dne 11. června 2002, Willis v. Spojené království (stížnost č. 36042/97); rozsudek ze dne 14. listopadu 2006, Hobbs, Richards, Walsh a Green v. Spojené království (stížnost č. 63684/00, 63475/00, 63484/00, 63468/00); rozsudek ze dne 25. července 2007, Runkee and White v. Spojené království (stížnost č. 42949/98, 53134/99); rozsudek ze dne 22. dubna 2008, Goodwin v. Spojené království (stížnost č. 65723/01)], který dospěl k závěru, že odlišné zacházení s muži a ženami v souvislosti s nárokováním vdovských/vdoveckých dávek není založeno na objektivním a rozumném odůvodnění.

PODNĚT SP. ZN.: 72/2010/DIS/AG

Odlišné zacházení založené zákonem není možné posuzovat podle antidiskriminačního zákona. Je-li tvrzeno, že právní předpis je diskriminační, je na místě posuzovat jeho soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Na ochránce se obrátil pan Z., pozůstalý partner z registrovaného partnerství [zákon o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon č. 115/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Pan Z. namítal, že ustanovení zákona o důchodovém pojistění jsou diskriminační, protože nepřiznávají pozůstalým registrovaným partnerům pozůstalostní důchody (vdovské, vdovecké), ani dávky, na něž zesnulému ke dni jeho úmrtí vznikl nárok, ale ještě nebyly vyplaceny. Pozůstalí registrovaní partneři se v důsledku toho nacházejí v méně příznivém postavení oproti postavení pozůstalých manželů. Důvodem rozlišování je podle něj sexuální orientace.

I přesto, že se při uzavírání registrovaného partnerství nezjišťuje sexuální orientace, z povahy věci vyplývá, že institut registrovaného partnerství byl do českého právního řádu zaveden jako prostředek přiznání jen některých práv osobám v rámci stejnopohlavních párů.

Protože je odlišnost v zacházení založena zákonem, nemůže se jednat o diskriminaci podle antidiskriminačního zákona. Zákaz diskriminace z důvodu sexuální orientace v oblasti sociálního zabezpečení pokrývá Návrh směrnice o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci 2008/0140 (CNS). Směrnice však dosud nebyla schválena.

K vyhodnocení souladu či nesouladu ustanovení zákona o důchodovém pojistění s Listinou základních práv a svobod je příslušný výhradně Ústavní soud. Pan Z. byl tedy v této věci odkázán na možnost řešit případ cestou správního soudnictví a následně iniciovat řízení před Ústavním soudem.

5 / DISKRIMINACE A VZDĚLÁVÁNÍ

DISKRIMINACE A KRITÉRIA PŘIJETÍ DO MATEŘSKÝCH ŠKOL

PODNĚT SP. ZN.: 2813/2010/VOP/DV

Pokud ředitel školy rozhodne o nepřijetí dítěte do mateřské školy, protože oba jeho rodiče, občané jiného členského státu Evropské unie, nejsou přihlášeni k trvalému pobytu v obci, v níž se škola nachází, jedná se o nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti posuzovanou podle komunitárního práva.

Syn stěžovatelky nebyl přijat ke vzdělávání v mateřské škole s odůvodněním, že nesplňuje požadavek trvalého pobytu obou jeho rodičů v obci, v níž se škola nachází.

Mezi důvody, na základě kterých je podle antidiskriminačního zákona zakázáno rozlišovat, nepatří trvalý pobyt. Nelze proto dospět k závěru, že se jedná o diskriminaci.

Podle Smlouvy o fungování EU je však zakázaným důvodem rozlišování státní příslušnost. Uvedené kritérium mateřské školy znevýhodňuje děti cizinců, a to jak z členských zemí Evropské unie, tak ze zemí nečlenských. Pokud je ředitelem pro přijetí požadován trvalý pobyt v obci jak u dítěte, tak u jeho rodičů, nemohou děti, resp. rodiny cizinců takovou podmínku splnit. Cizinci ze zemí Evropské unie i z třetích států mohou obdržet povolení k trvalému pobytu, čímž je však méněn trvalý pobyt na území České republiky, nikoli v konkrétní obci. Cizinec musí sice ohlásit konkrétní místo pobytu v České republice, tj. uvést obec pobytu, nejde ale o institut totožný s trvalým pobytom v obci. Cizí státní příslušník nemá trvalý pobyt v konkrétní obci, a nemůže tak splnit vyžadovanou podmínku.

Ředitel mateřské školy sice požaduje trvalý pobyt dítěte a rodičů bez ohledu na jejich státní příslušnosti, tj. jedná stejně vůči Čechům i cizincům, ale v důsledku toho znemožní vzdělávání cizincům. Podle ochránce se jedná o nepřímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti ve smyslu čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

DISKRIMINACE Z DŮVODU ETNICKÉ PŘÍSLUŠNOSTI V PŘÍSTUPU KE VZDĚLÁVÁNÍ VE ŠKOLÁCH HLAVNÍHO VZDĚLÁVACÍHO PRODU

PODNĚT SP. ZN.: 94/2010/DIS/LO

Nadměrný počet romských dětí, které jsou bez diagnózy mentálního postižení doporučeny školským poradenským zařízením ke vzdělávání v základní škole praktické, představuje nepřímou diskriminaci.

Ochránce byl v uplynulém roce dotázán českou školní inspekcí, zda lze předložené výsledky jejího šetření kvalifikovat jako diskriminaci. Šetření proběhlo v návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci D.H. a ostatní proti České republice, číslo stížnosti 57325/00, z listopadu 2007, kterým byla Česká republika odsouzena za diskriminaci romských žáků ve zvláštních (speciálních, resp. praktických) školách. Inspekcí zjistila, že v některých případech jsou ve speciálním školství, resp. v nikoli standardních základních školách, vzdělávány děti bez mentálního postižení. Přibližně čtvrtinu z nich tvoří Romové. Inspekcí se ochránce dotázala, zda jde o diskriminaci. Bylo také zjištěno, že přibližně třetinu žáků, kteří jsou psychologickými poradnami diagnostikováni jako mentálně postižení a následně doporučeni ke speciálnímu vzdělání, tvoří Romové.

Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci v přístupu ke vzdělání. Jedním ze zakázaných důvodů rozlišování je rasa či etnický nebo národnostní původ. V tomto případě jsou naplněny oba předpoklady. Dalším znakem diskriminace je rozdílné zacházení. I tento předpoklad je naplněn (vzdělávání v normálních vs. zvláštních školách). Důsledkem rozdílného zacházení jsou neúměrně vysoké počty romských dětí ve zvláštních školách v porovnání s početním zastoupením romské menšiny v české společnosti. Disproporci spočívající v nadmerných počtech diagnóz mentálního postižení Romů nelze ospravedlnit legitimním cílem ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Antidiskriminační zákon zapovídá nejen diskriminaci přímou, ale také tzv. nepřímou. U tohoto typu diskriminace se nesleduje záměr diskriminující osoby, ale důsledek. Podstatné v tomto případě je, že důsledkem způsobu testování romských dětí poradenskými psychology (resp. školským poradenským zařízením) je jejich segregace mimo hlavní vzdělávací proud. Některým dětem je tak upíráno přístup ke kvalitnímu vzdělání, jehož dosažení je základem úspěšné sociální integrace. Neexistuje oprávněný rozlišující důvod, popř. legitimní cíl, kterým by bylo možno odůvodnit nepřiměřeně vysoké procento romských dětí za těchto okolností doporučených ke vzdělávání ve zvláštních školách.

6 / DISKRIMINACE A DAŇOVÝ SYSTÉM, PRÁVNÍ POSTAVENÍ CIZINCŮ

OTÁZKA NAMÍTANÉ DISKRIMINACE REGISTROVANÝCH PARTNERŮ V DAŇOVÉM SYSTÉMU

PODNĚT SP. ZN.: 97/2010/DIS/LO

Právní řád stanoví v některých otázkách rozdílný režim pro manželské dvojice a registrované partnery. Nelze namítat diskriminační charakter daňových předpisů z důvodu, že neumožňují poplatníkovi daně uplatnit daňové zvýhodnění na dítě registrovaného partnera. Respekt k sexuálním menšinám je v evropských právních rádech založen spíše na ochraně soukromého, nikoli rodinného života.

Stěžovatelka se na ochránce obrátila s námitkou, že předpisy v oblasti daňových úlev jsou diskriminační na základě sexuální orientace, protože znevýhodňují registrované partnery ve srovnání s manželskými dvojicemi. Stěžovatelka přitom považuje za diskriminační způsob výkladu předpisů o možnostech daňových úlev na nezletilé děti. Podle ustanovení zákona o daních z příjmu (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) může poplatník uplatnit daňové zvýhodnění (formou daňového bonusu nebo slevy na daní) na vyživované dítě, které s ním žije ve společné domácnosti. Vyživovaným dítětem je přitom dítě vlastní, osvojené, dítě v péči, která nahrazuje péči rodiče, dítě druhého z manželů a vnuk (vnučka). Slevu tedy není možné uplatnit na dítě registrovaného partnera.

Stěžovatelka byla ochráncem poučena, že správní orgán nemá možnost použít extenzivního výkladu, tj. nemůže aplikovat ustanovení o možnosti uplatnění daňových úlev jednoho z manželů také na registrované partnery.

V daném kontextu není možné dospět k závěru, že se jedná o diskriminaci. Nelze totiž posuzovat vztah dvou právních předpisů též právní síly, tj. vyslovit závěr, že je konkrétní právní úprava (zákon o dani z příjmu) v rozporu se zákazem diskriminace podle antidiskriminačního zákona. V tomto smyslu by bylo možno sledovat pouze ústavnost dotčeného předpisu.

Ke koncepci registrovaného partnerství je třeba uvést, že jak český zákonodárce, tak Evropský soudní dvůr, jakož i Evropský soud pro lidská práva, vnímají manželství osob různého pohlaví a registrované partnerství osob téhož pohlaví jako dvě rozdílné kvality. Přijetím zákona o registrovaném partnerství nepostavil zákonodárce oba typy svazků na stejnou úroveň a ani to nebylo jeho úmyslem, jak je patrné z důvodové zprávy i ze znění samotného zákona. Svazky osob stejného pohlaví proto nepodléhají stejnemu režimu jako tradiční manželství. Evropský soud pro lidská práva přitom používá k uvedenému závěru argumentaci, podle níž je tolerance vůči odlišné sexuální orientaci založena spíše na ochraně soukromého, nikoli rodinného života.

DOPORUČENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV K NAPLŇOVÁNÍ PRÁVA NA ROVNÉ ZACHÁZENÍ S CIZINCI

Jak vyplynulo z činnosti ochránce, ocitají se v některých právních vztazích cizinci, občané třetích zemí (tj. nikoliv občané Evropské unie), v nerovném postavení ve srovnání s občany České republiky či občany členského státu Evropské unie. Ne vždy je přitom nerovnost opodstatněná. Ochránce proto vypracoval doporučení (viz též <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-ochrance/>), ve kterém se zabýval vztahy v oblasti zdravotního pojištění, vzdělávání, volebního práva a sdružování z pohledu postavení občanů třetích zemí. **Diskriminaci nakonec konstatoval jen u přístupu ke komerčnímu zdravotnímu pojištění a výkonu práva svobodně se sdružovat.** U jiných oblastí poukázal na to, že rozdílné zacházení s cizinci neodpovídá koncepci integraci cizinců, jak ji schválila vláda České republiky svým usnesením ze dne 22. března 2010, číslo usnesení 224.



ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

V této části souhrnné zprávy ochránce rekapituluje svá dosavadní doporučení upozorňující na potřebné změny právní úpravy, jež adresoval Poslanecké sněmovně v uplynulých letech. Současně ochránce připojuje nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2010.

Ochránce se oproti minulým letům zaměřuje pouze na ta doporučení, která považuje za zcela zásadní (doporučení je tedy méně, než v předchozích letech). Ochránce uvítá, pokud Poslanecká sněmovna opět přijme usnesení, v němž by požádala vládu, aby se zabývala legislativními podněty uvedenými v závěru souhrnné zprávy. Nově však bude ochránce přímo usilovat o projednání svých **legislativních doporučení výbory Poslanecké sněmovny** tak, aby si někteří poslanci případně tato doporučení osvojili v rámci své zákonodárné iniciativy.

Kromě legislativních doporučení ochránce uvádí i své **doporučení nelegislativního charakteru**, které reaguje na komplexní šetření, jež ochránce vedl vůči třem ministerstvům ve věci vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Cílem „*Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*“ je mj. stanovení kritérií, podle nichž bude ochránce správnost postupu ministerstev posuzovat.

1 / NELEGISLATIVNÍ DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

POSTUP MINISTERSTEV PŘI VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O ODŠKODNĚNÍ ZA NEZÁKONNÉ ROZHODNUTÍ NEBO NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP ÚŘADŮ

K problematice odškodňování za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem viz též str. 46, 67 a 105.

V roce 2010 ochránce prosetřil z vlastní iniciativy procesní postup Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva dopravy podle ustanovení §§ 14 a 15 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) při vyřizování nároků uplatněných fyzickými a právnickými osobami v režimu tzv. **předběžného posouzení nároku**, který je povinným předstupněm soudního řízení. Šetření u dalších ministerstev bude následovat v průběhu roku 2011.

Podle ochránce se předběžné posuzování nároku neřídí čistě soukromoprávními principy, ale jedná se do značné míry o režim veřejnoprávní. Odškodňování totiž probíhá jako důsledek předchozího nezákonného výkonu veřejné moci státem, či územním samosprávným celkem. Postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při předběžném posouzení nároku je proto třeba chápat jako výkon veřejné správy sui generis. S ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 správního rádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je nezbytné respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2–§ 8 správního rádu) a možné je též poměrování těchto postupů skrze principy dobré správy.

Ochránce sestavil „*Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*“, které zveřejnil na svých webových stánkách <http://www.ochrance.cz>.

1. Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

U ministerstva je určen jeden organizační útvar, u něhož se shromažďují žádosti dle zákona odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ostatní útvary bezodkladně postupují žádosti na jedno místo oprávněné tyto prosetřit a vyřídit. Jednotlivá ministerstva si vzájemně vyměňují informace a sjednocují postupy.

2. Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.

U každého ministerstva musí existovat systém pro statistické sledování dat rozdělených do převažujících oblastí. Součástí statistik má být i přesná a jasná evidence případů, ve kterých byla náhrada škody či přiměřené zadostiučinění poskytnuta (s ohledem na možnost předvídatelnosti v obdobných věcech) a v jaké výši.

3. Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.

Ministerstvo po obdržení žádosti posoudí, zda se podle obsahu jedná o žádost o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (zejména nečinností příslušného úřadu) či nezákonné rozhodnutím; současně posoudí, zda se jedná o žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Žádosti nesmí být posuzovány podle názvu či zjevně chyběně zvolené formulace.

4. Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.

Po obdržení žádosti by mělo ministerstvo každého žadatele informovat, že žádost obdrželo, příp. ho požádat o sdělení čísla účtu, na který by v případě kladného vyřízení žádosti měli zaslat požadovanou náhradu škody.

5. Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění.

Ukazuje-li praxe na nečinnost (systémovou) v některé agendě ministerstva, ministerstvo činí bezodkladně průkazné kroky k odstranění příčin nečinnosti. Činí tak v zájmu ochrany práv jednotlivců před nečinností, pro zajištění spravedlivého procesu i za účelem snížení nákladů státu za možnou způsobenou škodu.

6. Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

Chybí-li v žádosti některý z důležitých podkladů, bez nichž není možné žádost objektivně posoudit, příp. tam není uvedena výše požadované náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění, ministerstvo vyzve žadatele k doplnění.

7. Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.

Zjistí-li ministerstvo, že v posuzovaném případě došlo k pochybení úřadu (zejména nečinnosti), nepotřebuje pro odškodnění rozhodnutí soudu.

Dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení je mimosoudním vyrovnaním. Obě strany šetří náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů.

Ministerstvo dobrovolné plnění posuzuje se znalostí Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 a také judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Praxe dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení je jedním z měřítek účinnosti vnitrostátního prostředku ochrany tak, jak ho požaduje Úmluva i Evropský soud pro lidská práva.

8. Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.
Ministerstvo odpoví žadateli do 6 měsíců, zda jeho žádosti vyhoví či nikoliv.

Pokud z vážných důvodů nemůže ministerstvo věc vyřídit ve lhůtě 6 měsíců, vyrozumí žadatele o důvodech zpoždění a termínu, kdy lze odpověď ministerstva očekávat. Současně je povinností ministerstva poučit žadatele o jeho právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu.

9. Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vypllatit bezodkladně.
Ministerstvo vysvětlí žadateli důvody, pro které nebylo možné žádost vyhovět. Tuto povinnost má ministerstvo i v případě, že žádosti o náhradu škody zcela nebo zčásti vyhoví.

Žádá-li osoba o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, vyhověním žádosti není pouze výplata v penězích, ale podle intenzity nemajetkové újmy také konstatování nezákonnosti nebo nečinnosti a omluva. Přiměřené zadostiučinění (v penězích) se poskytuje za současného splnění dvou podmínek:
a) nemajetkovou újmu nebylo možné nahradit jiným způsobem;
b) samotné konstatování porušení se nejeví jako dostatečné.

Při posuzování důvodnosti žádosti musí ministerstvo respektovat ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V případě potřeby ministerstvo požádá o součinnost ministerstvo spravedlnosti.

Je-li žádost zcela nebo zčásti vyhověno, musí být náhrada vyplacena bezodkladně, nejpozději do šesti měsíců od obdržení žádosti.

10. Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.

Ministerstvo vyřizuje žádosti o odškodnění prostřednictvím svých odborných zaměstnanců. Také v případě, že žadatel uplatní svůj nárok u soudu, měl by ministerstvo zastupovat jeho odborný zaměstnanec. Zastoupení ministerstva advokátem lze omezit jen na zcela ojedinělé, skutkově a právně složité případy. Zastoupení ministerstva advokátem v případě obvyklé a běžné agendy ministerstva je zcela nepřípustné. Ani při plném úspěchu státu v soudním sporu, není vyloučeno, že soud nepřizná státu náklady právního zastoupení. Náklady vynaložené na advokáta jdou tak zcela na vrub státního rozpočtu. Slovy Ústavního soudu lze k uvedenému shrnout, že „zastoupení státu lze akceptovat jako výjimku z pravidla, již je nutno vykládat přísně restriktivním způsobem“.

2 / LEGISLATIVNÍ DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

2 / 1 / SIROTČÍ DŮCHODY

K problematice sirotčích důchodů viz str. 45.

Veřejný ochránce práv dlouhodobě (od roku 2004) ve svých souhrnných zprávách o činnosti doporučuje přehodnocení právní úpravy sirotčích důchodů ve prospěch sociálního zajištění osiřelých dětí. Přitom usiluje o to, aby dítěti nebylo k tíži, pokud zemřelý rodič nesplnil potřebnou dobu pojištění pro nárok na

důchod. Ochránce má za to, že úmrtí rodiče je událostí, v níž je na místě, aby stát věnoval zvýšenou pozornost sociálnímu zajištění osiřelých dětí.

Řešení sociální situace sirotků zároveň nabývá na aktuálnosti mj. v souvislosti se zrušením sociálního příplatku (s účinností od 1. ledna 2011), který mohl alespoň části kompenzovat ztrátu příjmu, resp. vyživovací povinnosti v širším slova smyslu v důsledku úmrtí jednoho z rodičů.

Ministerstvo práce a sociálních věcí odmítá navrhovanou změnu s odkazem na potřebu přísného dodržení pojistného principu a současně uvádí možnost kompenzace výpadku příjmu rodiny prostřednictvím dávek hmotné nouze. Příslušné sociální dávky jsou však řádově nižší a jejich čerpání ovlivňují i další skutečnosti, jež ve svém důsledku často znamenají nepřiznání těchto dávek. Účel sirotčího důchodu, jímž je částečná kompenzace ztráty živitele, tak není naplněn. V posledních letech ministerstvo navrhoje jako řešení zavedení nové sociální dávky. S ohledem na to, že k tomu doposud nepřistoupilo ani neavizovalo její zavedení v souvislosti s reformou sociálních dávek, ochránce nevěří, že situace osiřelých dětí bude v blízké době vyřešena.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby v rámci projednávání tzv. malé důchodové reformy zakotvila nárok na sirotčí důchod alespoň v minimální garantované výši i těm osiřelým dětem, jejichž rodiče v okamžiku smrti nesplnili podmínky pro nárok na starobní či invalidní důchod (garantovaný sirotčí důchod).

2 / 2 / AUTORIZOVANÝ INSPEKTOR

K informacím o podnětech týkajících se autorizovaného inspektora viz str. 72.

Ochránce opakovaně zaznamenal stížnosti proti postupu autorizovaného inspektora a v této souvislosti již v Souhrnné zprávě za rok 2009 poukázal na nedostatky právní úpravy ve stavebním zákoně, jejichž důsledkem je mj. nepřezkoumatelnost postupu autorizovaného inspektora a ztížená možnost právních ochrany proti jeho případnému nezákonnému postupu (certifikátu).

Ochránce je toho názoru, že je třeba stavební zákon změnit tak, aby bylo osobám, kterým by jinak příslušelo právo účastnit se správního řízení a s tím spojené právo odvolání, přiznáno právo opravného prostředku i proti certifikátu autorizovaného inspektora. Uvedený certifikát má podle právního názoru ochránce zcela nepochybně veřejnoprávní účinky, které se mohou přímo dotknout práv osob, které by jinak byly v pozici účastníků územního či stavebního řízení.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby v rámci projednávání novely stavebního zákona přijala takovou právní úpravu, která umožní, aby proti certifikátu autorizovaného inspektora byl přípustný opravný prostředek, a byla tak zajištěna právní ochrana osob, které mají vlastnická či jiná práva k sousedícím nemovitostem.

2 / 3 / ZMĚNA PŮSOBNOSTI SILNIČNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ

K problematice působnosti silničních správních úřadů viz str. 84.

Ochránce, vycházejí ze svých poznatků, z praxe krajských úřadů a také z názorů odborné veřejnosti, považuje současnou právní úpravu působnosti silničních správních úřadů za nevhodnou a dlouhodobě neudržitelnou. Silničním správním úřadem je dnes každý obecní úřad v zemi, což vzhledem ke složitosti agendy působí u malých obcí nepřekonatelné praktické problémy.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně přijetí novely zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která svěří působnost silničního správního úřadu výhradně obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

2 / 4 / PAMÁTKOVÁ PÉČE

K informacím o podnětech týkajících se památkové péče viz str. 80.

Ochránce dlouhodobě poukazuje na nedostatky legislativní úpravy památkové ochrany (viz Souhrnné zprávy za rok 2008 a 2009). Zejména upozorňuje na chybějící zakotvení nároku vlastníků nemovitostí v památkových rezervacích a zónách na poskytnutí příspěvku na obnovu historických objektů, které nejsou kulturními památkami. Dlouhodobě tak přetrvává stav, kdy vlastníci nemovitostí v památkových zónách a rezervacích jsou povinni dodržovat požadavky památkové péče při opravách těchto objektů, avšak na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku na uchování kulturně historických hodnot objektů. Omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích tak není v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod kompenzováno.

Negativně se rovněž projevují problémy s dvoukolejností ochrany památkové péče, kdy vedle sebe existují dvě samostatné instituce (památkové ústavy a památkové úřady), které v mnoha případech nahlížejí na stavební záměr zcela rozdílně.

Ochránce proto opakovaně doporučuje přijetí nového zákona o památkové péči, který

(1) upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami a

(2) sjednotí výkon památkové péče pod jednu instituci, jejíž stanovisko k ochraně památkové péče bude závazné.

2 / 5 / ZMĚNA ZÁKONA O ZAMĚSTNANOSTI

K problematice novely zákona o zaměstnanosti viz str. 21.

Ochránce již v rámci legislativního procesu kritizoval návrh novely zákona o zaměstnanosti (přijatý pod č. 347/2010 Sb), podle kterého se posouvá nárok na podporu v nezaměstnanosti zaměstnanci, kterému náleží odstupné (o příslušné měsíce). Podstatou problému spočívá v tom, že zákon nerozlišuje nárok na odstupné od jeho skutečného vyplacení, jelikož mluví o odstupném, které zaměstnanci „přísluší“. Ochránce se již setkal s praktickými důsledky výše uvedené úpravy. Podpora v nezaměstnanosti totiž není poskytována ani v případech, kdy došlo k okamžitému zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodu nevyplácení mzdy. Zaměstnanci sice vznikne zákonné nárok na odstupné, ale bylo by naivní se domnívat, že zaměstnavatel, který nevyplácel mzdu, vyplatí odstupné. Právě vznik zákonného nároku na odstupné, bez ohledu na jeho skutečné vyplacení, je ze strany úřadů práce důvodem k posunutí výplaty podpory v nezaměstnanosti o tři měsíce, po které evidovanému uchazeči o zaměstnání přísluší odstupné.

Je nutné zdůraznit, že podle názoru ochránce přijatá právní úprava popírá smysl a účel odstupného. Tím je totiž určitá satisfakce za nesnáze (někdy trauma), které ztráta zaměstnaní přináší. Kromě toho je ochránce přesvědčen, že zákonodárce zajisté nechtěl vytvořit stav, kdy uchazeči o zaměstnaní zůstanou při nevyplacení odstupného zcela bez prostředků. V současné době má právní úprava tvrdé důsledky pro

uchazeče o zaměstnání, kterým nebylo odstupné nikdy vyplaceno a kteří očekávají v souvislosti se ztrátou zaměstnání pomoc od státu.

Ochránce proto doporučuje přijetí novely zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která by v ustanovení § 44a nahradila slovo „přísluší“ slovy „*bylo vyplaceno*“.

2 / 6 / „KOMERČNÍ SPISOVNY“

Přijetím zákona o archivnictví (zákon č. 499/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) došlo ke změně živnostenského zákona (zákon č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a byla zavedena koncegová živnost „vedení spisovny“. Do účinnosti zákona o archivnictví (1. leden 2005) se v případě péče o spisový materiál likvidovaných podniků jednalo o ohlašovací živnost volnou. Zákon však neřešil, co se stane s dokumenty likvidovaných podniků, jestliže provozovatelé dosavadních tzv. komerčních spisoven nepožádají v přechodném období o udělení koncese.

V současné době tak existují „spisovny“, jejichž provozovatelé pozbyli živnostenské oprávnění. V těchto spisovnách jsou nadále uloženy dokumenty, z nichž mají být vyhotovovány kopie pro osobní i úřední potřeby a které mají být po uplynutí příslušných lhůt s vyjádřením příslušného státního archivu vyřazovány. Provozovatelé některých spisoven jsou však po ztrátě živnostenského oprávnění nečinní a činnosti, za nichž dostali dopředu zaplaceno, nezajišťují. Touto nečinností se zejména zaměstnanci likvidovaných podniků, kteří žádají o potvrzení o výdělcích a počtu odpracovaných let, dostávají v řízeních o důchodové důvěce do obtížné situace.

Legislativně není osetřeno nakládání s uschovanými dokumenty, ukončí-li provozovatel koncesovanou živnost „vedení spisovny“ bez právního nástupce.

Ochránce přiměl zástupce Ministerstva vnitra a Ministerstva průmyslu a obchodu ke společnému jednání, které se uskutečnilo v prosinci 2010. Uspokojivé řešení problému se však nepodařilo nalézt. Archivní správa se brání převzít do péče státních archivů značné množství dokumentů, které nejsou archiváliemi. Ministerstvo průmyslu a obchodu klade otázku, zda je, vzhledem ke specifikům této činnosti, vůbec vhodné, aby vedení spisovny bylo živností. Otázku, jak do budoucna finančně zabezpečit nakládání s dokumenty po zániku provozovatele tzv. komerční spisovny, by patrně bylo možné řešit stanovením povinnosti převádět postupně část získaných prostředků do depozita.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o řešení problému tzv. komerčních spisoven. Je třeba legislativně vyřešit způsob,

- (1) jak naložit s dokumenty uloženými stále ve spisovnách, jejichž provozovatelé pozbyli živnostenské oprávnění,
- (2) jak zabránit obdobným situacím do budoucna.

2 / 7 / POUŽÍVÁNÍ OMEZOVACÍCH PROSTŘEDKŮ VE ZDRAVOTNICKÝCH ZAŘÍZENÍCH

K problematice omezovacích prostředků viz Zpráva z následných návštěv psychiatrických léčeben ze dne 3. listopadu 2010, dostupná z: <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/psychiatricke-lecebny/>

Zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů), upravuje v současné době pouze některé právní aspekty pacienta hospitalizovaného ve zdravotnickém zařízení proti své vůli. Podmínky pobytu neupravuje vůbec. Částečně měla právní aspekty hospitalizace pacienta napravit navrhovaná nová zdravotnická legislativa (zejména zákon o zdravotních službách), která však neprošla zákonodárným procesem.

Nedobrovolný pobyt pacientů ve zdravotnických zařízeních představuje velmi výrazný zásah do osobní svobody, v některých případech srovnatelný s režimem trestu odňtí svobody. Vzhledem k tomu, že při návštěvách psychiatrických léčeben bylo zjištěno, že život pacientů se v jednotlivých léčebnách značně liší, by bylo zapotřebí upravit tuto oblast na úrovni zákona. Jedná se především o problematiku používání omezovacích prostředků (ta je dosud upravena pouze na úrovni metodického opatření Ministerstva zdravotnictví č. 37800/2010) či problematiku režimových opatření a životních podmínek pacientů.

Vzhledem k tomu, že ochránce na problematiku nedostatečné legislativní úpravy používání omezovacích prostředků upozorňuje již podruhé, a s ohledem na to, že k dosažení cíle stačí dílčí novela stávající právní úpravy (tj. zákona o péči o zdraví lidu),

doporučuje přijetí právní úpravy, která by upravila používání omezovacích prostředků a životní podmínky pacientů v psychiatrických léčebnách.

2 / 8 / ODŠKODNĚNÍ ZA MAJETEK ZANECHANÝ NA PODKARPATSKÉ RUSI

K problematice odškodnění za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi viz str. 70.

Ochránce se opakovaně setkává s podněty, v nichž jsou kritizovány podmínky, za kterých přiznává odškodnění zákon, kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik (zákon č. 212/2009 Sb., dále také „zákon o odškodnění“). Problematickým se jeví ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o odškodnění, dle něhož musel být majetek na území Podkarpatské Rusi zanechán v době od 5. listopadu 1938 do 18. března 1939. Ochránce je seznamován s tím, že Ministerstvo vnitra řadu žádostí o odškodnění zamítá pouze z důvodu, že předkové stěžovatelů opustili území Podkarpatské Rusi později, než je stanoveno v zákoně, tj. do 18. března 1939. Ne všichni českoslovenští občané se však stihli do 18. března 1939 evakuovat, nebo se v důsledku probíhajících bojů evakuovat nemohli, a učinili tak až v následujících dnech či týdnech.

Je zřejmé, že zákon doznal v rámci legislativního procesu v Parlamentu České republiky podstatných změn, které se dotkly mimo jiné právě vymezení okruhu oprávněných osob. Ten byl oproti původnímu znění ustanovení § 3 zákona o odškodnění podstatným způsobem zúžen. Striktní časové omezení tak v konkrétních případech bez vážných důvodů zakládá rozdílné zacházení (a tedy, de facto, nové křivdy).

Na základě shromážděných poznatků ochránce doporučuje novelizovat zákon o odškodnění (zákon č. 212/2009 Sb.) tak, aby lhůta stanovící, do kdy musel být zanechán majetek na Podkarpatské Rusi, zohledňovala historickou realitu, tedy nekončila 18. března 1939, kdy sice bylo dokončeno obsazení tohoto území maďarskými vojsky, nicméně ne všichni českoslovenští občané se v této lhůtě stihli z území Podkarpatské Rusi evakuovat.

7

ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

Můj podpis zakončuje zprávu, která je do značné míry specifická. Zahrnuje období, kdy funkci veřejného ochránce práv zastával JUDr. Otakar Motejl, období, kdy po jeho smrti řídila chod kanceláře zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová, a konečně období od 13. září 2010, kdy jsem se funkce ujal složením slibu já.

Shodně jako můj předchůdce konstatuji, že veřejný ochránce práv již není tím, kým byl v době zřízení této instituce. V průběhu deseti let mu přibyly nové úkoly a kompetence, přičemž je diskutabilní, zda to bylo vždy ku prospěchu těch, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí. Mám tím na mysli, že stejně jako právní předpis pro své fungování vyžaduje, aby po určitou dobu „vydržel“ v ustálené podobě a mohl se usadit v hlavách lidí, tak i instituce by měla mí ustálenou působnost. Řečeno jinak – aby ti, kdo se na veřejného ochránce práv obracejí, mohli bez problémů rozlišit, zda jsou na „správné adrese“.

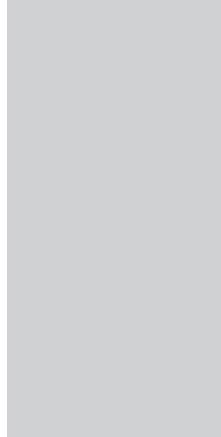
Mohu-li tedy na závěr o něco požádat, jsou má přání dvě.

Především prosím o vstřícnost ke mnou navrhovaným legislativním opatřením. Nejsou vedena žádnými mocenskými ani politickými kalkuly. Jsou odvozena od toho, jak právní předpisy působí v praxi a jak (mnohdy velmi necitlivě) zasahují do života lidí.

Druhá prosba se vztahuje k budoucí legislativní zdrženlivosti při záměrech svěřit veřejnému ochránci práv další kompetence k nezávislému dohlížení na oblasti, které s jeho činností, resp. s klasickým modelem ombudsmanské instituce, mají pramálo společného.

V Brně dne 21. března 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv



SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZA ROK 2010

Editor: JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2011

Grafický návrh, sazba, produkce: Omega Design, s.r.o.

Náklad: 500 výtisků

1. vydání

ISBN 978-80-904579-1-1