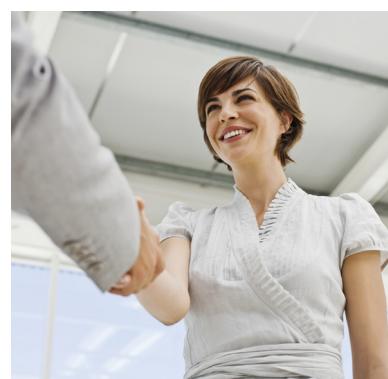
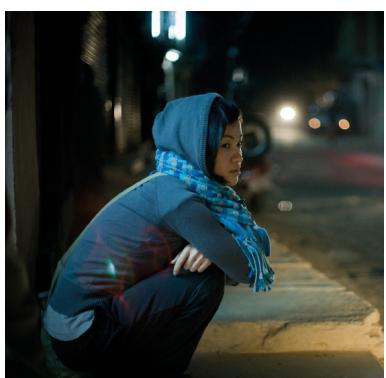




Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN



Souhrnná zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv 2014

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV

2014

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2015
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-87949-08-5

Obsah

1. Zobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně	9
1/ Vyhodnocení doporučení za rok 2012	9
2/ Vyhodnocení doporučení za rok 2013	9
2/1 Nahlížení kolizního opatrovníka do spisu	9
2/2 Doplňení zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu do zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání	10
3/ Nová doporučení ochránkyně za rok 2014	10
3/1 Sociální detence	10
3/2 Zákon o opatrovničtví	11
3/3 Zakotvení odvozené diskriminace do antidisplinárního zákona	11
3/4 Úprava postupu při zjišťování místně obvyklých nákladů na bydlení pro dávky pomoci v hmotné nouzi	12
3/5 Zdravotní pojistění cizinců	13
2. Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění	15
1/ Ochránkyně a Parlament	15
1/1 Poslanecká sněmovna	15
1/2 Senát	16
2/ Ochránkyně a vláda	16
2/1 Ochránkyně jako připomínkové místo	16
3/ Ochránkyně a Ústavní soud	18
3/1 Návrh na zrušení nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013 o zákazu pochůzkového a podomního prodeje (sp. zn. Pl. ÚS 57/13)	18
3/2 Návrh na zrušení vybraných ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti (sp. zn. Pl. ÚS 10/12)	19
3/3 Návrh na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu (sp. zn. Pl. ÚS 1/14)	19
3/4 Návrh na zrušení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 34 odst. 5 školského zákona (sp. zn. Pl. ÚS 16/14)	19
3/5 Návrh na zrušení § 264 odst. 4 věty první a druhé daňového řádu (sp. zn. Pl. ÚS 18/14)	20
4/ Ochránkyně jako veřejný žalobce	20
4/1 Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny	20
3. Ochránkyně a veřejná správa	23
1/ Základní statistické údaje	23
1/1 Údaje o doručených podnětech	23
1/2 Údaje o vyřízených podnětech	25
2/ Vybrané podněty a komentáře	25
2/1 Sociální zabezpečení	25
2/2 Práce a zaměstnanost	31
2/3 Rodina a dítě	33
2/4 Zdravotničtví	36
2/5 Soudy	37
2/6 Pozemkové právo	39
2/7 Stavby a územní rozvoj	40
2/8 Životní prostředí	44
2/9 Přestupky	46
2/10 Policie	47
2/11 Vězeňství	48
2/12 Doprava	51
2/13 Daně, poplatky, cla	53

2/14 Cizinecká agenda	54
2/15 Evidence obyvatel, matriky a státní občanství	57
2/16 Právo na informace, ochrana osobních údajů	59
2/17 Ochrana spotřebitele	60
2/18 Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	62
2/19 Školství	63
2/20 Ostatní správní úřady	64
2/21 Odškodňování	65
4. Ochránkyně a místa, kde dochází k omezení svobody	69
1/ Provedené návštěvy	69
1/1 Věznice	69
1/2 Policejní cely	70
1/3 Zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy	70
1/4 Psychiatrické nemocnice	71
1/5 Zařízení pro zajištění cizinců	71
1/6 Ubytovací zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb	71
1/7 Protialkoholní záchytné stanice	73
2/ Sankční postup	73
2/1 Ubytovací zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb	73
2/2 Sociální a zdravotní centrum Letiny, s. r. o.	74
3/ Zvláštní témata prevence 2014	75
3/1 Demence	75
3/2 Postih špatného zacházení v sociálních službách	75
3/3 Trestní postih špatného zacházení	76
5. Ochránkyně a diskriminace	79
1/ Statistika	79
1/1 Statistické údaje za rok 2014	79
1/2 Jiné aktivity ochránkyně na poli rovného zacházení	81
1/3 Vývoj v letech 2010 až 2014	81
2/ Vybrané podněty a komentáře	82
2/1 Práce a zaměstnávání	82
2/2 Zboží a služby	86
2/3 Vzdělávání	86
2/4 Bydlení	89
2/5 Zdravotní péče	91
3/ Osvětová a vzdělávací činnost	92
4/ Komunikace s mezinárodními subjekty	92
6. Ochránkyně a diskriminace	95
1/ Sledování vyhoštění	95
2/ Návštěva zařízení pro zajištění cizinců	96
3/ Šetření z vlastní iniciativy	96
4/ Mezinárodní spolupráce monitorujících orgánů	96
5/ Statistika oznámení o vyhoštění, předání a průvozu cizinců v roce 2014	96

7. Veřejná ochránkyně práv a její kancelář	99
1/ Rozpočet a jeho čerpání v roce 2014	99
2/ Personální situace v roce 2014	99
3/ Výroční zpráva o poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím	100
4/ Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	101
4/1 Mediální prezentace, komunikace s veřejností	101
4/2 Mezinárodní jednání a konference	102
4/3 Projekt „Společně k dobré správě“	102
8. Závěrečné slovo veřejné ochránkyně práv	105

Úvod

Po odstoupení **Pavla Varvařovského** z funkce veřejného ochránce práv dne 20. prosince 2013 Poslanecká sněmovna zvolila veřejnou ochránkyní práv **Annu Šabatovou**. Složením slibu dne 18. února 2014 se ujala výkonu funkce na 6 let.

V předkládané zprávě ochránkyně hodnotí své působení v roce 2014 ve všech oblastech své působnosti – veřejná správa, ochrana osob omezených na svobodě, antidiskriminační agenda a dohled nad vyhoštováním cizinců. Shrnutí konkrétních zjištění a přehledu zajímavých případů předcházejí legislativní doporučení ochránkyně Poslanecké sněmovny, informace o uplatněných připomínkách k připravovaným právním předpisům, či o komunikaci s Ústavním soudem.

Závěry a stanovisky ochránkyně se rozumějí také závěry jejího zástupce **Stanislava Křečka**. Ochránkyně ho totiž v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb.) pověřila výkonem části své působnosti. Nadto vykonával činnost veřejného ochránce práv po rezignaci Pavla Varvařovského.

Zpráva je členěna na osm částí.

První část obsahuje zobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránkyně pokouší nastinit možnosti jejich řešení formou **legislativních doporučení** Poslanecké sněmovny.

Druhá část se věnuje **zvláštnímu oprávněnímu ochránkyně** (účast na připomíkových řízeních, podání k Ústavnímu soudu, správní žaloba k ochraně veřejného zájmu).

Třetí část shrnuje statistické údaje o vyřizování podnětů a **poznatky z jednotlivých oblastí státní správy**.

Ve čtvrté části ochránkyně informuje o výsledcích svých **systematických návštěv zařízení**, v nichž se nachází osoby omezené na svobodě (tzv. detenční zařízení).

Pátá část se soustředí na **ochranu před diskriminací** podle antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb.).

V šesté části ochránkyně představuje svou činnost na poli tzv. **návratové směrnice** spočívající ve sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhoštovací vazby nebo kteří vykonávají trest odňtí svobody.

Sedmá část obsahuje obecné informace o **hospodaření** Kanceláře veřejného ochránce práv a údaje o **ostatních vnitrostátních i mezinárodních aktivitách** ochránkyně.

Osmou část tvoří závěrečné **slovo ochránkyně**.

Souhrnná zpráva slouží rovněž jako:

- souhrnná zpráva 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;
- souhrnná zpráva 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.

Zprávu podle čl. 23 Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání se ochránkyně nově rozhodla vypracovat **samostatně**.



1. Zobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

Zobecnění poznatků za uplynulý rok ve formě doporučení Poslanecké sněmovně považuje ochránkyně za zásadní a důležitou součást každoroční informace Poslanecké sněmovně. Naplňuje jím rovněž své oprávnění podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv předkládat Poslanecké sněmovně doporučení ke změnám právních předpisů.

Ochránkyně nejprve krátce hodnotí naplnění legislativních doporučení z let 2012 a 2013.

Následně připojuje nová doporučení vyplývající z její činnosti v uplynulém roce. **Zaměřuje se pouze na doporučení, která považuje za zásadní.** Uvitá, pokud Poslanecká sněmovna doporučení využije k uplatnění poslaneckého návrhu ve smyslu článku 41 odst. 2 Ústavy. Bude proto opět usilovat o projednání jednotlivých doporučení příslušnými výbory Poslanecké sněmovny. V případech, kdy legislativní doporučení vyžaduje komplexní zásah do právního rádu, žádá ochránkyně Poslaneckou sněmovnu o přijetí usnesení (obvykleho i v minulých letech), jímž požádá vládu, aby se konkrétními doporučeními zabývala.

1/ Vyhodnocení doporučení za rok 2012

Veřejná ochránkyně práv vítá, že **převážná část legislativních doporučení** z roku 2012 **byla vyslyšena**, případně se k jejich naplnění zavázala vláda. Potřebné změny již tedy příslušná ministerstva připravují, jiná doporučení byla zařazena do plánu legislativních prací vlády na rok 2015.

Nenaplněno zůstává doporučení upravit výši soudního poplatku za podání antidisriminační žaloby tak, aby nebyl vypočítáván procentem z výše požadované náhrady nemajetkové újmy v penězích, případně aby byl stanoven ve výši 1 000 Kč.

2/ Vyhodnocení doporučení za rok 2013

Ochránkyně oceňuje přístup k naplňování legislativních doporučení z roku 2013. Ačkoliv některá z navrhovaných doporučení doposud nebyla přijata, vláda se zavázala k jejich naplnění, případně doporučení zohledňuje plán legislativních prací vlády na rok 2015.

Za rok 2013 tak **zůstávají nevyslyšena následující** legislativní doporučení podrobně rozvedená v souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013.

2/1 Nahlížení kolizního opatrovníka do spisu

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb.) **neumožňuje advokátům** a jiným třetím osobám, jež soud **ustanovil opatrovníkem nezletilého dítěte** v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, **nahlížet do spisové dokumentace** vedené o dítěti orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Ochránkyně je nadále přesvědčena o nezbytnosti tohoto oprávnění k účinné ochraně práv zastoupeného dítěte.

Ochránkyně proto **opakovaně doporučuje** Poslanecké sněmovně, aby prostřednictvím poslaneckého návrhu v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí

- v § 55 odst. 5 větě první za slova „jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte“ vložila slova „nebo kolizní opatrovník dítěte“;

- v § 55 odst. 5 větě třetí za slova „jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte“ vložila slova „nebo kolizní opatrovník dítěte“.

2/2 Doplňení zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu do zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb.) prakticky stanoví povinnost propustit příslušníka bezpečnostního sboru, pokud dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby. Vyhláška o zdravotní způsobilosti (vyhláška č. 393/2006 Sb.) totiž lékaři neumožnuje zohlednit reálné dopady konkrétního onemocnění na výkon služby. **Určitým osobám je tak znemožněn výkon služby v bezpečnostních sborech pouze z důvodu jejich zdravotního postižení** – tedy i v případech, kdy zdravotní postižení ve skutečnosti nevede ke zdravotní nezpůsobilosti k výkonu služby.

Speciální antidiskriminační ustanovení uvedeného zákona na rozdíl od antidiskriminačního zákona mezi zakanými diskriminačními důvody neuvádí „zdravotní postižení“.

Ve výsledku zákon odporuje Listině základních práv a svobod, mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách i judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Za problematický ho lze považovat i ve vztahu ke směrnici Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Obdobným nedostatkem trpí i zákon o vojácích z povolání (zákon č. 221/1999 Sb.).

Ochránkyně proto **opakovaně doporučuje** Poslanecké sněmovně, aby prostřednictvím poslaneckého návrhu

- v § 77 odst. 2 větě první zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů za slovo „věku“ vložila slova „zdravotního postižení“;
- v § 16 odst. 4 větě první zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů za slova „sexuální orientace“ vložila slova „zdravotního postižení“;
- v § 2 odst. 3 větě třetí zákona o vojácích z povolání za slova „sexuální orientace“ vložila slova „zdravotního postižení“.

3/ Nová doporučení ochránkyně za rok 2014

3/1 Sociální detence

V českém právním řádu dosud chybí zákonné vymezení podmínek, za nichž lze **omezit svobodu člověka v zařízení sociálních služeb** (tzv. sociální detence). Domovy se zvláštním režimem, ale i další pobytová zařízení, některé uživatele omezují v možnosti opustit zařízení či v jejich kontaktech s vnějším světem. Opatření jsou v určitých případech jisté důvodná (chránění klienta). Bez zákonného podkladu jde však podle ochránkyně o **protiústavní zásah do osobní svobody člověka**. K zásahům do osobní svobody jednotlivce totiž může docházet pouze v případech a způsoby stanovenými zákonem (čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Na absenci právní úpravy a nutnost jejího přijetí upozornil Ministerstvo práce a sociálních věcí již v roce 2011 tehdejší ochránce Pavel Varvařovský.

V roce 2014 se ochránkyně s ministerstvem dohodla na zřízení expertní pracovní skupiny, která připravila novelu zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.) a zákona o zvláštních řízeních soudních (zákon č. 292/2013 Sb.).

Ochránkyně si uvědomuje nezbytnost náležitého projednání návrhu s odborníky i nutnost přípravy soudů. Návrh je však hotov a není zřejmé, co brání dalšímu postupu k zajištění účinnosti novelizovaných zákonů k 1. lednu 2016. Ani tento termín by nadto nebyl dostatečný vzhledem k tomu, jak dlouho na problém

upozorňuje ochránce i jiné subjekty, a vzhledem k existenci reálného rizika, že stížnost podaná k Evropskému soudu pro lidská práva skončí pro Českou republiku odsuzujícím rozsudkem.

Veřejná ochránkyně práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu změny zákona o sociálních službách a zákona o zvláštních řízeních soudních, která zakotví podmínky tzv. sociální detence a upraví související detenční řízení před obecnými soudy.

3/2 Zákon o opatrovnictví

Již minulá souhrnná zpráva upozornila na problémy výkonu veřejného opatrovnictví způsobené **chybějící právní úpravou opatrovnictví** a nedostatkem metodického vedení. Od 1. ledna 2014 upravuje výkon opatrovnictví občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), včetně podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Postavení opatrovníků a opatrovaných se však zlepšilo jen částečně. Bez vymezení práv a povinností opatrovníka, kontroly a jejich parametrů, financování veřejného opatrovnictví, ale i bez základních zásad výkonu opatrovnictví **přetrvává nepříznivý stav plošného porušování práv osob se zdravotním postižením** ve smyslu čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (vyhlášené pod č. 10/2010 Sb.m.s.). Nyní jsou tak někteří opatrovníci zcela nekontrolovaně nečinní a aktivity jiných jsou naopak nežádoucí. O obojím získává ochránkyně konkrétní poznatky při prošetřování působení veřejných opatrovníků (viz kapitolu Veřejné opatrovnictví, str. 30).

Občanský zákoník předpokládá přijetí zvláštního zákona. Ministerstvo spravedlnosti jeho věcný záměr dosud připravovalo pod názvem „zákon o veřejném opatrovnictví, úpravě některých otázek souvisejících s podpůrnými opatřeními při narušení schopnosti zletilého právně jednat a o změně některých zákonů (opatrovnický zákon)“. Ochránkyně považuje za nezbytné přijmout opatrovnický zákon právě a jedině v podobě komplexní úpravy zaručující dostatečnou ochranu práv osob omezených ve svéprávnosti.

Přijetí opatrovnického zákona očekává odborná veřejnost a především obce již několik let (za chybu lze označit již jeho zpoždění oproti účinnosti občanského zákoníku). Přesto Ministerstvo spravedlnosti dostatečně nekoná.

Veřejná ochránkyně práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu zákona o opatrovnictví.

3/3 Zakotvení odvozené diskriminace do antidisplinačního zákona

K odvozené diskriminaci (*discrimination by association*) dochází, zachází-li se s někým méně příznivě, protože je v blízkém (nejčastěji rodinném) vztahu s osobou, která je nositelkou diskriminačního důvodu. Může jít o obtěžování zaměstnance (v zaměstnání) z důvodu zdravotního postižení či sexuální orientace jeho dítěte anebo o odmítnutí spotřebitele (v přístupu ke službám či bydlení), protože je v manželském (nebo obdobném) svazku s osobou jiné národnosti či etnicity. **Předsudek spojený s marginalizovanou skupinou tak fakticky nepříznivě dopadá i na osobu, která není nositelkou diskriminačního důvodu**, a zasahuje do její lidské důstojnosti.

Odvozenou diskriminaci poprvé pojmenoval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 17. července 2008, S. Coleman proti Aridge Law a Steve Law (C-303/06). Postupně se stala výslovou součástí antidisplinačního práva v Rakousku, na Slovensku, v Chorvatsku, Bulharsku, Španělsku a Dánsku. Ochránkyně se s odvozenou diskriminací setkala v podnětech z oblasti zaměstnání a bydlení. Přes přesvědčení ochránkyně, že by státní orgány měly přihlížet k evropské judikatuře, není jisté, zda by zákaz odvozené diskriminace vztáhlý ke všem diskriminačním důvodům a formám diskriminace. Znalost a výklad evropské judikatury nadto nelze spravedlivě požadovat po primárních adresátech antidisplinačního zákona (jednotlivých fyzických a právnických osobách). Doporučení ochránkyně tak sleduje především ukotvení a zpřehlednění práv (zaměstnanců, spotřebitelů) a povinností (zaměstnavatelů, prodávajících). S ohledem na právní jistotu a předvídatelnost rozhodování soudů a správních orgánů ochránkyně navrhoje zakotvit institut odvozené diskriminace do právního rádu České republiky po vzoru dalších zemí Evropské unie.

Veřejná ochránkyně práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby prostřednictvím poslaneckého návrhu v § 2 antidiskriminačního zákona doplnila odstavec 6 následujícího znění: „Diskriminací je rovněž jednání, kdy je s osobou zacházeno méně příznivě, protože osoba jí blízká je nositelkou důvodu podle odstavce 3.“

3/4 Úprava postupu při zjišťování místně obvyklých nákladů na bydlení pro dárky pomoci v hmotné nouzi

Podle ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.) krajská pobočka Úřadu práce České republiky při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi zohledňuje náklady na bydlení maximálně do výše obvyklého nájemného. V případě jiné než nájemní formy bydlení zohledňuje úhradu do výše nákladů na bydlení v místě obvyklých. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však neupravuje postup pro stanovení výše obvyklého nájemného nebo jiné úhrady. K určení obvyklého nájemného se použije nařízení vlády o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě (nařízení vlády č. 453/2013 Sb.), které však výslovně vylučuje použití charakteristik srovnatelnosti pro dávkové účely. Jak zjišťovat úhradu za jinou formu bydlení v místě obvyklou, právní předpis nestanoví.

Z výsledků výzkumu ochránkyně (viz kapitolu Sociální zabezpečení, str. 26) a poznatků z individuálních podnětů vyplynulo, že je nezbytné **zakotvit kritéria**, podle kterých bude orgán pomoci v hmotné nouzi určovat **místně obvyklé nájemné a místně obvyklou úhradu za užívání jiné formy bydlení** (například za bydlení v ubytovně, v zařízení sociálních služeb nebo v jiném než obytném prostoru).

V současné době rozhodují úřady při stanovení místně obvyklých nákladů na bydlení nejednotně. Jejich postup je tak pro klienty veřejné správy nejen nepředvídatelný, ale nese i určité znaky libovůle, jež zákaz vyplývá ze zásady právního státu obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Výše místně obvyklých nákladů na bydlení má přitom zásadní vliv na výši dávek pomoci v hmotné nouzi (zejména doplatku na bydlení) a na schopnost příjemce dávky udržet si stávající bydlení.

Veřejná ochránkyně práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby

- požádala vládu o předložení novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, která jednoznačně stanoví kritéria pro zjišťování místně obvyklého nájemného a místně obvyklé úhrady za užívání jiné formy bydlení nebo
 - požádala vládu o změnu nařízení vlády o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě, která zruší § 7 a zakotví postup při zjišťování místně obvyklých částek nájemného či obdobných nákladů při užívání bytu v jiné než nájemní formě pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi.

3/5 Zdravotní pojištění cizinců

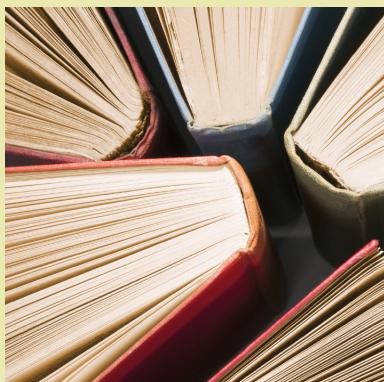
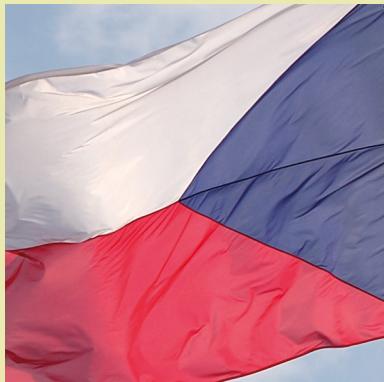
Ochránkyně stejně jako její předchůdci upozorňuje na skutečnost, že **významná část cizinců** ze zemí mimo Evropskou unii, kteří dlouhodobě legálně pobývají v České republice, **nemá po dobu prvních pěti let pobytu přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění**. Jsou z něj vyloučeni ti cizinci, kteří nemají povolen trvalý pobyt nebo zde nejsou zaměstnáni v zaměstnanecmém poměru. Jde zejména o nezletilé děti a manže/maňelky cizinců ze třetích zemí, osoby samostatně výdělečně činné a rovněž rodinné příslušníky občanů České republiky (typicky manže/maňelky) ze zemí mimo Evropskou unii.

Systém komerčního zdravotního pojištění, na který jsou tito cizinci odkázáni, dlouhodobě není schopen plnit svůj účel. Pojistné podmínky komerčních pojištoven obsahují velké množství výluk a podmínek, které vedou k tomu, že pojišťovny neproplácí část lékařské péče poskytované pojištěným cizincům. Pojišťovny zároveň nemají zákonnou povinnost uzavřít pojistnou smlouvu, proto cizinci, kteří již jsou nemocní (zejména novorozené děti se zdravotními komplikacemi či vrozenou vadou), nemají možnost zdravotního pojištění vůbec získat. Systém komerčního zdravotního pojištění je zároveň nevýhodný i pro veřejný zdravotní systém a poskytovatele zdravotní péče. Těm totiž v mnoha případech zůstává dluh za poskytnutou péčí, kterou neuhradí komerční pojištovna, ani cizinec (náklady na péči často významně převyšují jeho finanční možnosti).

Řešením situace nemůže být pouhá úprava systému komerčního zdravotního pojištění cizinců. Jak ukázaly dosavadní návrhy takové úpravy, snaha o jeho přiblížení parametrům a rozsahu pojistného krytí veřejného zdravotního pojištění je v praxi fakticky neproveditelná vzhledem k vysokým transakčním nákladům takového systému a relativně nízkému počtu v něm pojištěných cizinců. Nezbytné koncepční řešení problému proto spočívá v zahrnutí velké části dosud vyloučených dlouhodobě pobývajících cizinců do veřejného zdravotního pojištění. Pouze tento systém je totiž schopen garantovat jak potřebný rozsah pojistného krytí zdravotní péče poskytované cizincům, tak jistotu bezproblémového proplacení lékařské péče jejím poskytovatelům.

Veřejná ochránkyně práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb.), kterou by do systému veřejného zdravotního pojištění byly po určité době pobytu zařazeny následující kategorie dlouhodobě pobývajících cizinců:

- osoby samostatně výdělečně činné,
- rodinní příslušníci občanů České republiky, cizinci s trvalým pobytom a cizinci, kteří jsou v České republice výdělečně činní, a
- cizinci, kteří ukončili výdělečnou činnost, jsou však příjemci dávek nemocenského pojištění nebo rodovského příspěvku.



2 ■ Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění

1/ Ochránkyně a Parlament

1/1 Poslanecká sněmovna

Poslanecká sněmovna dne 19. června 2014 projednala a vzala na vědomí **souhrnnou zprávu** o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013. Současně požádala vládu, aby se zabývala legislativními podněty ochránce obsaženými ve zprávě.

Ochránkyně pak s Poslaneckou sněmovnou úzce spolupracovala zejména prostřednictvím jejích výborů. Pravidelně se účastní jednání petičního výboru a ústavně-právního výboru a jeho podvýboru. Ostatní výbory oslovuje, považuje-li za důležité upozornit na své poznatky související s právě projednávanými návrhy zákonů.

Petiční výbor

Petiční výbor projednává **souhrnné zprávy** o činnosti ochránce (§ 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci), **čtvrtletní zprávy** [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv] i **zprávy o jednotlivých věcech, v nichž ochránce nedosáhl nápravy** ani po vyčerpání všech zákonem předvídaných možností [§ 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv].

V roce 2014 tak ochránkyně výbor seznámila s **pochybením Ministerstva práce a sociálních věcí**, které odmítlo zrušit rozhodnutí Úřadu práce České republiky, jímž z evidence vyřadilo uchazeče o zaměstnání, protože se nedostavil na informační schůzku, aniž zohlednilo jeho poruchu paměti.

Ústavně-právní výbor a jeho podvýbor pro legislativní podněty veřejného ochránce práv a Evropský soud pro lidská práva

Ochránkyně se zúčastnila jednání výboru i jeho podvýboru o předložené **souhrnně zprávě** o činnosti za rok 2013 a jednotlivých **čtvrtletních zpráv**.

Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Školský výbor

Při příležitosti projednávání návrhu novely **školského zákon** (zákon č. 561/2004 Sb.; sněmovní tisk č. 288) ochránkyně oba výbory varovala před výrazným zpožděním v plnění úkolů zakotvených Akčním plánem opatření pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice ze dne 13. listopadu 2007 (č. 57325/00). Navrhovanou právní úpravu ochránkyně považuje za nedostatečnou. V podrobnostech viz kapitolu Ochránkyně a vláda, str. 18.

Výbor pro zdravotnictví

Ochránkyně výbor upozornila na možné následky navržené změny ustanovení § 53 odst. 1 písm. e) a § 71 odst. 2 písm. e) **zákona o ochraně veřejného zdraví** (zákon č. 258/2000 Sb.; sněmovní tisk č. 270.). Obává se, že může podporovat stigmatizaci a následně i diskriminaci osob HIV pozitivních.

1/2 Senát

Ochránkyně seznámila dne 29. května 2014 Senát se **souhrnnou zprávou** o činnosti ochránce za rok 2013, Senát ji vzal na vědomí. Jinak spolupracovala s výbory Senátu.

Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku Ústavně-právní výbor

Ochránkyně oba výbory upozornila na možné důsledky přijetí novely **zákona o pomoci v hmotné nouzi** (zákon č. 111/2006 Sb.; senátní tisk č. 351) v rozsahu zavedení souhlasu obce jako podmínky pro přiznání doplatku na bydlení z důvodů hodných zvláštního zřetele na bydlení v ubytovně (hrozící bezdomovectví osob, v jejichž případě obec neudělí souhlas, a jejich přesun do jiných obcí).

2/ Ochránkyně a vláda

Veřejný ochránce práv se na vládu obrací výjimečně. **Vyrozumívá ji, pokud ministerstvo nepřijme dostatečná opatření k nápravě** konkrétního pochybení nebo obecné nezákonné správní praxe [§ 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv].

Může vládě **doporučit přijetí, změnu, nebo zrušení zákona**, případně nařízení nebo usnesení vlády (§ 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv). Za zjednodušenou podobu legislativního doporučení vládě ochránkyně považuje svou účast v připomínkových řízeních (v roce 2014 uplatnila **připomínky ke třiceti čtyřem návrhům**).

2/1 Ochránkyně jako připomínkové místo

Zákon o pomoci v hmotné nouzi

Vládní návrh novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.) měl lépe upravit podmínky pro poskytování **doplatku na bydlení**.

Ochránkyně vyjádřila obavu o **další zhoršení postavení příjemců doplatku na bydlení**. Doporučila proto návrh reprezovat a znova předložit do připomínkového řízení. Současně uplatnila množství konkrétních připomínek.

Poukázala také na situaci vlastníků rekreačních objektů, kteří v nich trvale bydlí pro nemožnost jiného řešení (v důsledku vysokých nákladů na jiné bydlení). Nově tak **doplatek na bydlení budou moci získat též vlastníci rekreačních objektů**.

Zákon o ochraně spotřebitele

Ochránkyně upozornila, že předkládaný návrh změny zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb.) odporuje důvodové zprávě, podle které měla novela zavést mechanismus mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, založený na dobrovolném přístupu spotřebitele a povinné účasti podnikatele. Uspěla s doporučením **zakotvit právo ukončit účast v procesu mimosoudního řešení sporů výlučně pro spotřebitele**. Nelze ho totiž spravedlivě nutit, aby proti své vůli pokračoval v řízení, které sám vyvolal. Kdyby však takovým právem disponoval také obchodník, celý proces by postrádal smysl (obchodník by ho jednoduše zmařil).

Ochránkyní doporučené řešení by odpovídalo směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů, kterou má stát transponovat. Podle směrnice sice státy mají zajistit právo obou stran sporu ukončit svou účast na alternativním řešení sporu v kterémkoliv jeho fázi, pokud však vnitrostátní předpisy zakotví povinnou účast obchodníků, dopadá toto ustanovení pouze na spotřebitele.

Zákon o azylu a zákon o pobytu cizinců

Novela zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb.) a zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.) měla zejména transponovat nové směrnice Evropské unie v oblasti azylu (přijímací a procedurální směrnice).

Ochránkyně upozornila na případy **nedostatečné (neúplné) či nevhodné transpozice směrnic** (přístup k azylové proceduře na mezinárodní hranici, identifikace zranitelných osob a specifické zacházení s nimi). Nesouhlasila také se změnami (byť transpozičními), které by **zhoršily dosavadní postavení a práva žadatelů o mezinárodní ochranu** (směrnice stanoví pouze minimální společné standardy v rámci Evropské unie, výslově proto státům umožňují zachovat či zavést příznivější úpravu).

Odmítla také rozšíření důvodů neudělení azylu nebo jeho odnětí pro **rozpor s mezinárodními lidsko-právními závazky** České republiky (zejména s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, vyhlášenou pod č. 208/1993 Sb.).

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

Ochránkyně v připomínkách k návrhu změny zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) vyjádřila přesvědčení o nutnosti problematiku mnohem pečlivěji promyslet a řešení prodiskutovat s celým spektrem zainteresovaných subjektů. Současně upozornila, že navržená novelizace představuje natolik **záasadní koncepční posun procedury** projektového hodnocení vlivů na životní prostředí, že lze stěží dohlédnout všech případných důsledků. Nově nastavené procesy mohou podstatně prodloužit řízení a zvýšit administrativní zátěž. Zavedení nových druhů správních aktů může znepřehlednit povolovacích procedur a znejistit dotčené subjekty. Úřady, investoři i veřejnost nyní při výkladových obtížích vycházejí z bohaté judikatury, jež „dotvořila“ dosavadní právní úpravu.

Ochránkyně by přivítala změny zohledňující dosavadní problémy (nutnost účinněji zamezit účelovým manipulacím se záměry v podobě podhodnocování vlivů záměru, modifikací záměru bez dodatečného posouzení, nerespektování klíčových podmínek), nikoliv však na úkor celkové funkčnosti povolovacích procedur. Viz též kapitolu Životní prostředí, str. 44.

Věcný záměr zákona o opatrovnictví

Ochránkyně v připomínkách k návrhu věcného záměru zákona o opatrovnictví doporučila přehodnotit koncepci **institutu zvláštního příjemce důchodů a dávek** z oblasti práva sociálního zabezpečení a možné propojení s podpůrnými opatřeními podle občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Dále navrhla novelizovat zákon o evidenci obyvatel a rodiných číslech (zákon č. 133/2000 Sb.) tak, aby **informační systém evidence obyvatel obsahoval údaj o rozsahu omezení svéprávnosti**. Rovněž doporučila komplexně dořešit problematiku **omezení výkonu volebního práva** u osob s omezenou svéprávností.

Nesouhlasila s doporučením Ministerstva spravedlnosti novelizovat zákon o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb.) tak, aby se **omezilo právo opatrovníka nahlížet do zdravotnické dokumentace opatřovaného** tak, aby směl nahlížet pouze do části dokumentace týkající se aktuálního zákroku).

Přijetí připomínek ochránkyně představuje Pyrrhovo vítězství – ministerstvo ustalo v dalších pracích na opatrovnickém zákonu. K tomu viz kapitolu Nová doporučení ochránkyně za rok 2014, str. 10.

Školský zákon

Ochránkyně přivítala vládní návrh novely školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.), upozornila však na výrazné zpoždění v plnění úkolů zakotvených Akčním plánem opatření pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice ze dne 13. listopadu 2007 (č. 57325/00), proto navrhovanou právní **úpravu označila za nedostatečnou**.

Návrh totiž odkládá přijetí **supervizních mechanismů** (zavedení diagnostického systému, který znemožní nesprávné zařazování romských dětí do vzdělávacích programů pro žáky s lehkým mentálním postižením) až k 1. lednu 2017 a nezakotvuje **povinný rok předškolního vzdělávání**.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Ministerstvo vnitra zatím odmítá zohlednit zásadní výhradu ochránkyně k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Převzalo totiž dosavadní úpravu **správního trestu zákazu pobytu**, kterou ochránkyně považuje nejen za obtížně aplikovatelnou, ale též za protiústavní.

Ochránkyně upozornila na rozpor zákazu pobytu s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, neboť důsledkem navrženého správního trestu je **omezení svobody** (svobody pohybu). Jde tedy o nezpochybnitelný zásah do základních práv a svobod, jejichž podstata a smysl musejí být zachovány. Jednou z hlavních podmínek zákonného omezení základních práv a svobod je bezesporu jeho přiměřenost odpovídající jak protiprávnímu jednání (jež má být sankcionováno), tak i osobě pachatele a jeho poměrům. Ochránkyně má vážné **pochybnosti o přiměřenosti** ukládaného trestu ve vztahu k jednání, které má postihovat, a o jeho **nevyhnutelnosti** pro udržení veřejného pořádku. Navrhovaná úprava totiž **dává správním orgánům pravomoc rozhodnout o uložení zákazu pobytu bez zákonné povinnosti** přihlédnout v každém jednotlivém případě k povaze a závažnosti sankcionovaného jednání, jakož i osobním a rodinným poměrům domnělého pachatele („test přiměřenosti“).

3/ Ochránkyně a Ústavní soud

Ochránci může Ústavnímu soudu **navrhnut zrušení podzákonního právního předpisu** nebo jeho jednotlivých ustanovení [§ 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb.)]. Od 1. ledna 2013 je také oprávněn **vstoupit do řízení o zrušení zákonů** nebo jejich jednotlivých ustanovení jako vedlejší účastník. V roce 2014 ochránkyně **vstoupila do pěti řízení z devatenácti**. Podrobnosti níže (3/1 až 3/5).

Rovněž Ústavnímu soudu zaslala **vyjádření** (ve smyslu § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ke třem dalším návrhům. Podpořila návrh na zrušení ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, podle kterého **správní úřad za správní delikt (umožnění výkonu nelegální práce) nemohl uložit nižší pokutu než 250 000 Kč**. Při příležitosti řízení o návrhu na zrušení ustanovení § 16 vyhlášky k provedení zákona o znalcích a tlumočnících (vyhláška č. 37/1967 Sb.) upozornila na závěry Otakara Motejla, který již v roce 2009 označil právní úpravu znalecké činnosti za nevhovující. Uznala, že **výše odměny znalce** může ovlivňovat také včasné vypracování znaleckého posudku (a tím celkovou délku soudního řízení). Přestože **nezpochybňuje systém povinného očkování** jako takový, podpořila také návrh na zrušení ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, protože je nepovažuje za dostatečný zákoný základ omezení základního práva a jeho zrušení by otevřelo prostor pro nutnou revizi stávajícího systému povinného očkování. Viz též kapitolu Zdravotní péče, str. 91.

V roce 2014 ochránkyně a její zástupce ve dvou případech ze čtyř přijali **veřejné (kolizní) opatrovnické účastníků** v řízeních o individuálních ústavních stížnostech před Ústavním soudem.

3/1 Návrh na zrušení nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013 o zákazu pochůzkového a podomního prodeje (sp. zn. Pl. ÚS 57/13)

Dokonce ani plošný zákaz podomního nebo pochůzkového prodeje nařízením obce ochránkyně z ústavně-právního hlediska **nepovažuje za problematický**, a to i přes zaručenou svobodu podnikat. Zákaz musí respektovat zásadu proporcionality, ta však musí být hodnocena ve vztahu k právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost jako celku. Právo podnikat lze naplnit bez přímého osobního kontaktu se zákazníkem (například prostřednictvím internetu) anebo osobním kontaktem, a to v provozovně nebo mimo ni. **Tržní řady mohou zakázat některé druhy prodeje uskutečňované pouze mimo provozovnu**. Pochůzkový a podomní prodej představují dva druhy prodeje mimo provozovnu, proto jejich zákaz výrazně neomezuje

právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost jako takové. Stále totiž může být realizováno jinými formami. Přiměřenost konkrétního omezení práva na podnikání je třeba poměřovat rovněž veřejným zájmem na ochraně spotřebitele. (Viz též kapitolu Ochrana spotřebitele, str. 60.)

Ústavní soud dne 20. května 2014 zamítl návrh na zrušení předmětného nařízení města.

3/2 Návrh na zrušení vybraných ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti (sp. zn. Pl. ÚS 10/12)

Ochránkyně **podpořila návrh na zrušení ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti, na základě kterých může zaměstnanec ztratit zaměstnání porušením pravidel, která nesouvisejí s vykonávanou prací (režim dočasné pracovní neschopnosti), a to bez nároku na podporu v nezaměstnanosti.** Podle ochránkyně napadená ustanovení nepřiměřeně zasahují do práv zaručených Listinou – do práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací a práva na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti.

Ve shodě s navrhovatelem ochránkyně doporučila **zrušit také zákonou podmínku působení odborové organizace** u zaměstnavatele v podobě tří osob v pracovním poměru. Dochází tak totiž k popření práva zaměstnanců v jiném než pracovním poměru sdružovat se k ochraně svých hospodářských a sociálních zájmů.

3/3 Návrh na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu (sp. zn. Pl. ÚS 1/14)

Ochránkyně **nepodpořila** návrh na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu (čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb.). **Nedomnívá se totiž, že by při řádné aplikaci mohlo mít retroaktivní účinky.** Mělo vyřešit spor o výklad jiného (dřívějšího) přechodného ustanovení, totiž, co rozumět „řízením“ s ohledem na odlišnosti mezi soudním výkonem rozhodnutí a exekučním řízením. Ochránkyně se domnívá, že **exekuční řízení není jedním (nedělitelným) celkem, ale souborem jednotlivých „soudních výkonů rozhodnutí“**, napadené ustanovení tak považuje za nadbytečné.

Ochránkyně však Ústavní soud seznámila se souvisejícími **problematickými praktickými dopady velké exekuční novely**. Přestože celkově přispěla k ochraně zájmů všech účastníků řízení (povinných i oprávněných), přinesla i zásadní rizika zejména v podobě aplikace ustanovení § 262a odst. 2 (dříve 3) občanského soudního řádu (postižení výlučného majetku manžela/manželky povinného/povinné pro společný dluh). Přestože aktuální právní úprava skýtá druhému z manželů dostatečnou ochranu, běžní lidé neumějí ochranné mechanismy sami využít.

3/4 Návrh na zrušení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 34 odst. 5 školského zákona (sp. zn. Pl. ÚS 16/14)

Ochránkyně **podpořila návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví** (zákon č. 258/2000 Sb.), **jež znemožňuje přijmout do předškolního zařízení dítě, které se nepodrobilo všem očkováním** (s výjimkou dětí imunních či s trvalou kontraindikací). Ustanovení podle ochránkyně neobstojí v takzvaném testu proporcionality pro nepotřebnost a nepřiměřenost. Přestože má stát k dispozici jiné prostředky, vynucuje splnění povinnosti očkování tak, že dítěti odepře přístup ke vzdělání, a to bez posouzení skutečného rizika ohrožení ostatních dětí v konkrétním předškolním zařízení a hlavně bezvýjimečně – bez ohledu na ostatní důvody bránící dítěti absolvovat očkování před nástupem do předškolního zařízení (včetně kombinace dočasných kontraindikací).

Ústavní soud návrh zamítl. Soudkyně Kateřina Šimáčková si vyhradila odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu.

3/5 Návrh na zrušení § 264 odst. 4 věty první a druhé daňového řádu (sp. zn. Pl. ÚS 18/14)

Ochránkyně nepodpořila návrh na zrušení přechodného ustanovení daňového řádu, podle kterého se běh a délka lhůty pro vyměření daně, která neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu (1. ledna 2011), řídí od tohoto dne daňovým řádem.

Ochránkyně se nedomnívá, že nový daňový řád svým nepravě retroaktivním přechodným ustanovením zasáhl do právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany důvěry v právo. Daňovým subjektům nadto dává podstatně větší právní jistotu již jen tím, že nyní jasně vymezuje skutečnosti ovlivňující běh lhůty pro vyměření daně. Důsledky vytýkané přechodnému ustanovení by tak mohlo vyvolat spíše jeho zrušení po čtyřech letech účinnosti daňového řádu, nemluvě o zásahu do rovnosti daňových subjektů. Prekluzivní lhůta nadto nechrání jen daňový subjekt před jednáním správce daně, ale může působit i v neprospěch daňového subjektu, a to zejména v případech, kdy brání uplatnění mimořádných opravných prostředků, či dodatečného daňového přiznání.

4/ Ochránkyně jako veřejný žalobce

Od 1. ledna 2012 je veřejný ochránce práv oprávněn podat ke správnímu soudu **žalobu k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí správního orgánu**. Do té doby mohl takovou žalobu podat pouze „prostřednictvím“ nejvyššího státního zástupce.

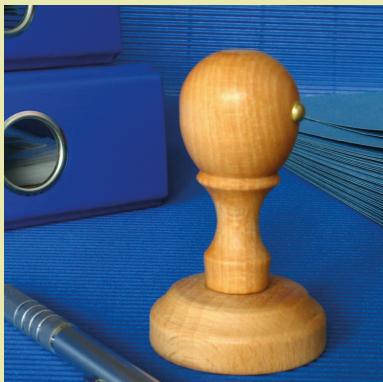
4/1 Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny

Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský v roce 2012 napadl pravomocná správní rozhodnutí, jimiž Městský úřad Duchcov povolil výstavbu fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a následně stavbu zkolaudoval.

Ochránce zjistil řadu nedostatků ve správném řízení, neboť **nebyl předem vyhodnocen vliv této průmyslové stavby na životní prostředí** (možný a pravděpodobný zásah do krajinného rázu, dopad na příznivý stav Ptačí oblasti Východní Krušné hory, neudělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů). Došlo dále k **zásadnímu porušení stavebního zákona**, neboť stavba byla povolena a realizována ve volné krajině v nezastavěném území, a tedy v rozporu s jedním ze základních cílů stavebně-právní regulace, jímž je ochrana nezastavěného území. S ohledem na intenzitu nezákonnosti, popírající samotné principy zákonnosti a prevence, a dále za situace, kdy **veřejná správa jako celek nebyla schopna zjednat nápravu** těchto nezákonních postupů, tehdejší ochránce podal žalobu s vědomím, že se jedná o nejzazší řešení. Viz též souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 (str. 34) a 2013 (str. 29).

Dne 8. října 2014 **Krajský soud v Ústí nad Labem napadená rozhodnutí** Městského úřadu Duchcov pro nezákonost a vady řízení **zrušil** a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Potvrnil, že umístění stavby fotovoltaické výrobní elektrické energie v nezastavěném území porušilo ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.).

Rozhodnutí soudu žalovaný napadl kasační stížností, o níž **Nejvyšší správní soud zatím nerzhodil**.

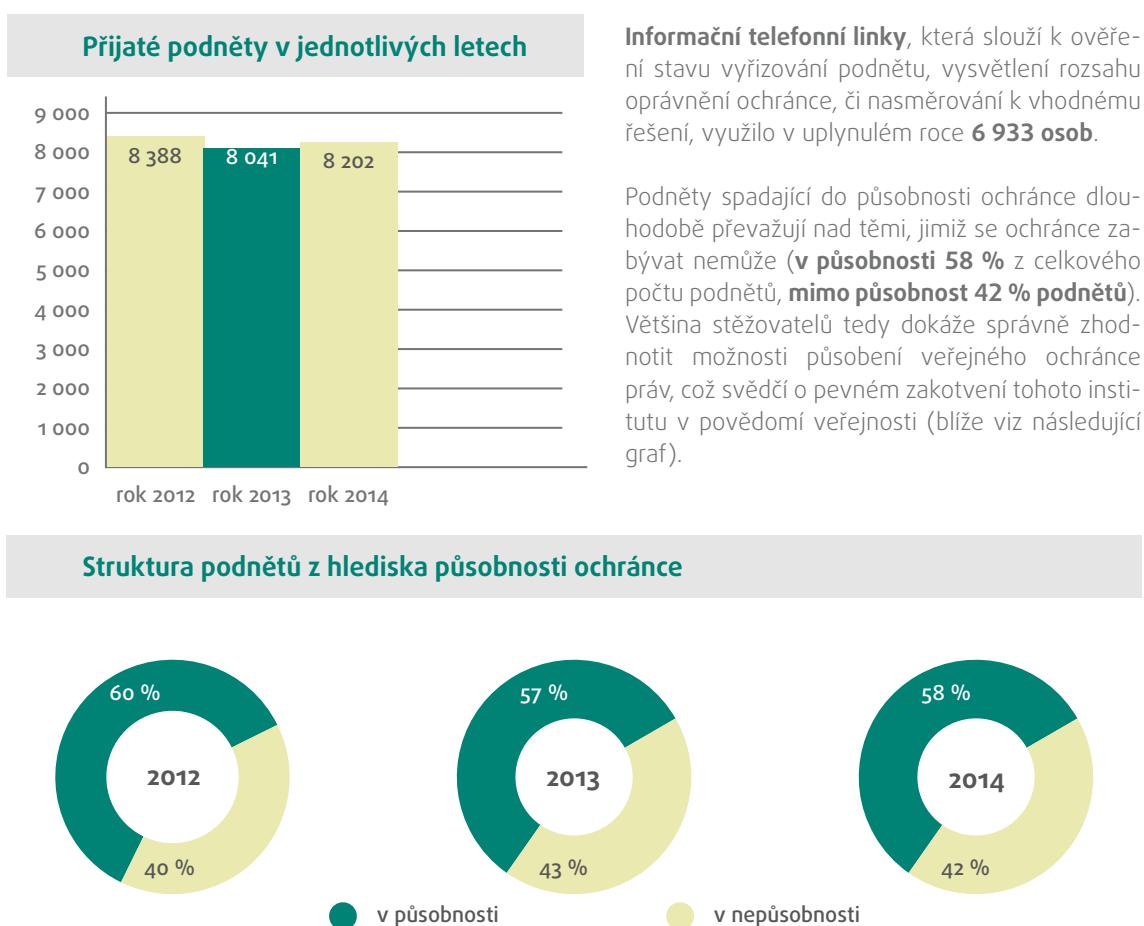


3 ■ Ochránkyně a veřejná správa

1/ Základní statistické údaje

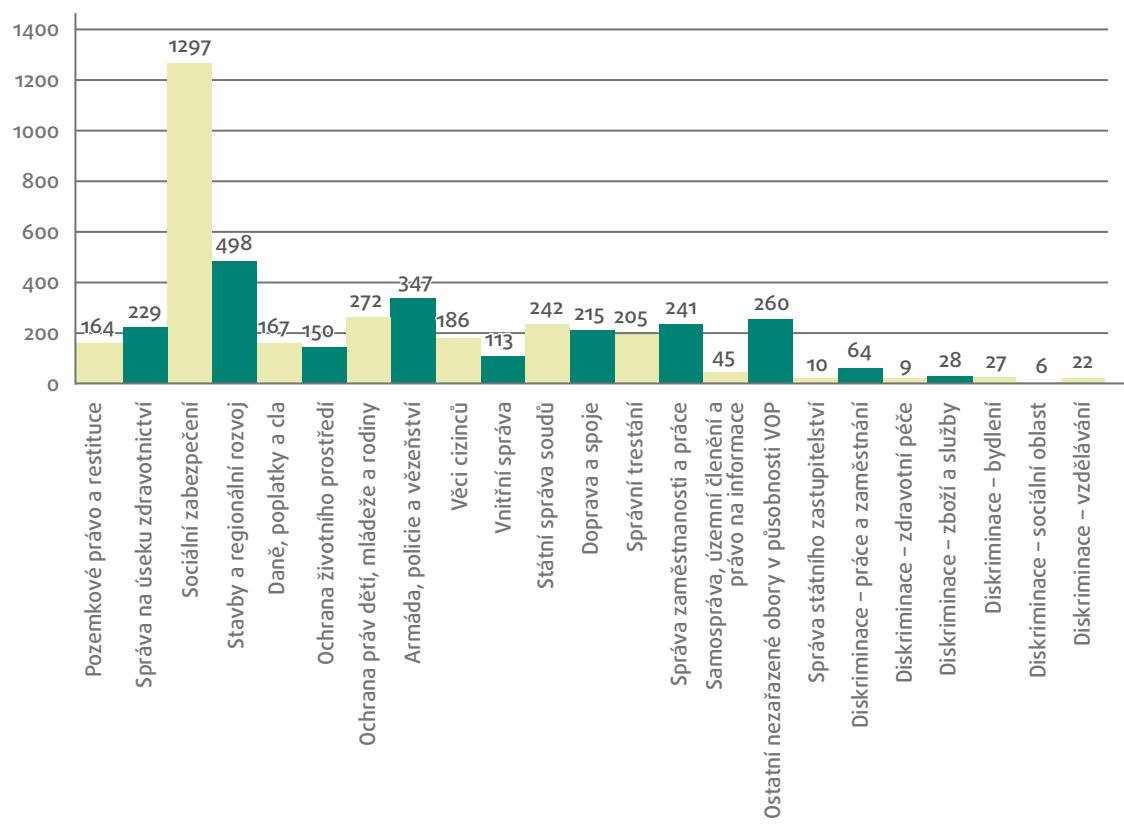
1/1 Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2014 ochránkyně obdržela celkem **8 202 podnětu**, tedy o něco více než v roce 2013 (8 041 podnětu). Kancelář veřejného ochránce práv **osobně navštívilo** celkem **1 331 osob**, z nichž 716 podalo podnět ústně do protokolu. Ostatním se dostalo vysvětlení, jak dále postupovat. Do počtu podnětů se nezahrnují další podání stěžovatelů doručená v průběhu vyřizování věci. Srovnání počtu podnětů v letech 2012 až 2014 dokumentuje následující graf.

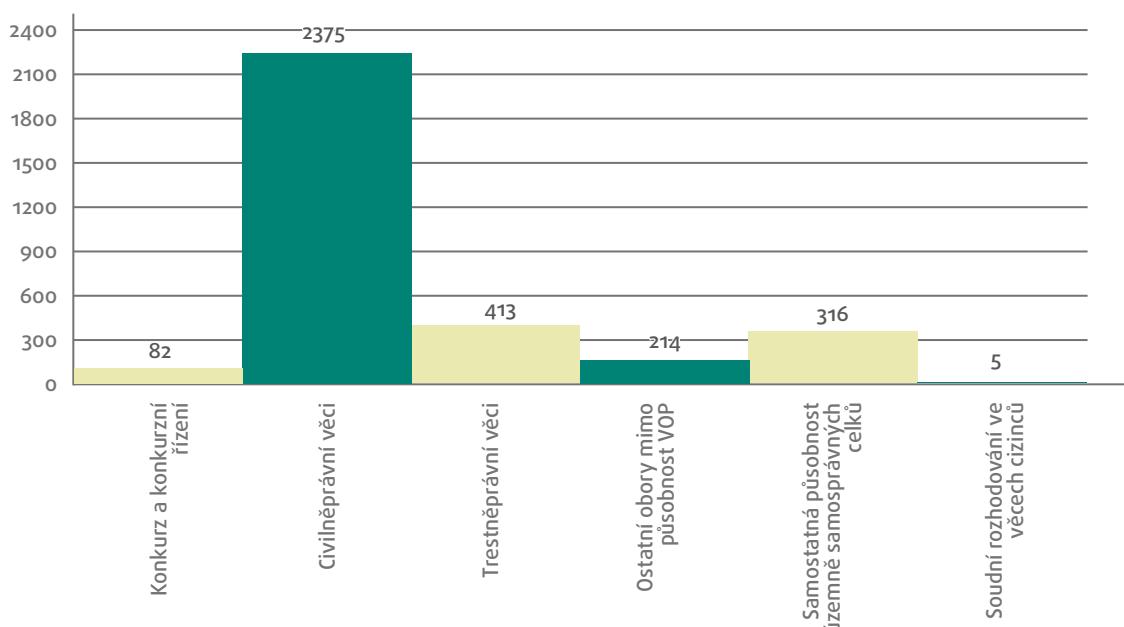


Z následujících grafů pak vyplývá, že nejvíce osob se na ochránkyni obrací v oblasti sociálního zabezpečení (38 % podání v působnosti), stavebního řádu (14,5 %) a policie a vězeňství (10 %). Oproti minulosti vzrostl počet podnětů v oblasti ochrany dětí, mládeže a rodiny (8 %). Situaci shrnuje graf.

Přijaté podněty v působnosti podle oblastí



Přijaté podněty mimo působnost v členění podle oblastí



V roce 2014 ochránkyně **zahájila** celkem **801 šetření**, z toho **40 z vlastní iniciativy** (problémy obecného charakteru nebo situace, kdy se ochránkyně o nesprávném postupu úřadu dozvídá jinak, včetně médií).

1/2 Údaje o vyřízených podnětech

Ochránkyně v roce 2014 **vyřídila** celkem **7 637 podnětů**. Z toho

- **711 podnětu odložila**; vesměs pro nedostatek působnosti, jinak z důvodu nedoplnění náležitostí podnětu, anebo pro zjevnou neopodstatněnost;
- **6 159 podnětu objasnila**, což znamená, že vysvětlila jednání úřadu, pokud postupoval správně, nebo stěžovatele vyrozuměla o dalším vhodném postupu k ochraně jeho práv; pokud opakující se výhrady stěžovatelů nasvědčovaly systémovému problému, zahájila širší šetření z vlastní iniciativy.

Ochránkyně v roce 2014 **ukončila** celkem **658 šetření** s tím, že:

- v **214** případech **nezjistila pochybení** v postupu šetřeného úřadu;
- v **444** případech **konstatovala pochybení** v postupu šetřeného úřadu, z toho
- v **360** případech úřad sám napravil pochybení již po vydání zprávy o šetření;
- v **77** případech úřad pochybení sám nenapravil a ochránkyně musela vydat závěrečné stanovisko, v němž navrhla opatření k nápravě, které pak úřad přijal;
- v **7** případech úřad svá pochybení nenapravil ani po vydání závěrečného stanoviska; ochránkyně proto využila sankčního oprávnění a o pochybeních úřadu vyrozuměla nadřízený úřad, respektive informovala veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2014 je dále třeba započítat **102** případů, kdy stěžovatel svůj podnět **vzal zpět**, a dále **1** případ, kdy podnět byl svým obsahem ve skutečnosti **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních.

Ochránkyně v roce 2014 ukončila také **12 šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe, legislativní doporučení vládě a Poslanecké sněmovně či návrh k Ústavnímu soudu.

2/ Vybrané podněty a komentáře

2/1 Sociální zabezpečení

Dávky pomoci v hmotné nouzi

Přebírání žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi a poskytování sociálního poradenství osobám v hmotné nouzi

Ochránkyně obdržela v roce 2014 mnoho podnětů, v nichž žadatelé o dávky pomoci v hmotné nouzi upozorňovali, že pracovníci Úřadu práce České republiky (dále také jen „Úřad práce“, případně úřad práce) odmítli převzít jejich žádost a sdělili jim, že na dávku nemají nárok. Takový postup je nezákonné a odporuje principu dobré správy i stávajícím metodickým pokynům k postupu v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Prokázat toto pochybení je však obtížné, proto ochránkyně doporučuje požádat o sepsání písemného záznamu o jednání a podat žádost o dávku na podatelně úřadu nebo ji zaslat poštou.

Ochránkyně opakovaně upozorňuje na to, že pracovníci úřadu práce mají zákonnou povinnost poskytnout klientovi již při prvním setkání sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze (mimo jiné mají klienta použít o existenci dalších sociálních dávek k řešení jeho situace). **Ústavně zaručené právo na pomoc v hmotné**

nouzi je třeba chápat nejen jako pomoc materiální (přiznání dávky), ale rovněž jako pomoc nemateriální spočívající v poskytnutí základního sociálního poradenství, které je předpokladem pro přiznání sociální dávky. V rámci principů dobré správy by měl pracovník úřadu jednání s klientem zaznamenat i před samotným zahájením řízení o dávce. Záznam může sloužit nejen jako důkaz, ale může být užitečný i při sociální práci s klientem. **Neposkytnutí potřebného sociálního poradenství je třeba vnímat jako nesprávný úřední postup**, který může založit odpovědnost za škodu podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 82/1998 Sb.).

Podnět sp. zn.: 173/2014/VOP/AV

Zaměstnanci úřadu práce jsou podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.) povinni převzít i neúplnou žádost o sociální dávku a nad rámec obecné poučovací povinnosti poskytnout osobě, která se na úřad práce dostaví, základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze, tj. mimo jiné informace o existenci dalších sociálních dávek reagujících na sociální událost klienta a podmínkách pro jejich přiznání. I před samotným zahájením řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi by měl zaměstnanec úřadu práce v rámci dobré správy sepsat s klientem stručný písemný záznam o poskytnutém poradenství.

Stěžovatelka v říjnu 2013 navštívila úřad práce, aby požádala o příspěvek na živobytí. Dávková referentka žádost neprevzala s ohledem na množství klientů, se kterými v daném dni jednala. Stěžovatelka se dostavila znova v listopadu 2013 s vyplněnými formuláři, které dávková referentka opět jako neúplné neprevzala, a požádala stěžovatelku, aby příšla znova v prosinci. Žádost o příspěvek na živobytí dávková referentka převzala až při čtvrté návštěvě stěžovatelky koncem prosince 2013. Teprve v prosinci stěžovatelku informovala, že může požádat také o příspěvek na bydlení.

Úřad práce podle ochránkyně pochybil. Jeho pracovníci totiž stěžovatelce již při její první návštěvě měli sdělit, že svou situaci hmotné nouze může řešit prostřednictvím sociálních dávek (příspěvku na bydlení, doplatku na bydlení), a vysvětlit, jak sociální dávky získat. Zaměstnankyně úřadu práce pochybila také tím, že klientce nepomohla s vyplněním žádosti o příspěvek na živobytí, neprevzala žádost (byť neúplnou) a nezaznamenala písemně průběh jednání s klientkou.

Úřad práce na základě výsledků šetření ochránkyně opětovně proškolil své zaměstnance a vypracoval písemné základní poučení, které jeho pracovníci předávají klientům při první návštěvě. Ministerstvo práce a sociálních věcí přiznalo stěžovatelce odškodnění.

Šetření z vlastní iniciativy v záležitosti stanovování místně obvyklého nájemného pro doplatek na bydlení

V březnu 2014 zahájila ochránkyně z vlastní iniciativy šetření postupu krajských poboček Úřadu práce a jejich kontaktních pracovišť při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení, neboť z individuálních podnětů vyplynulo, že kontaktní pracoviště určovala místně obvyklé nájemné často libovolně, aniž svůj postup odůvodnila. Impusem pro zahájení šetření bylo rovněž stažení mapy nájemného z webových stránek Ministerstva pro místní rozvoj, neboť využití mapy veřejný ochránce práv v minulosti orgánu pomoci v hmotné nouzi doporučil. Ochránkyně požádala všechna kontaktní pracoviště o vyplnění dotazníku k určování místně obvyklého nájemného. Dotazník vyplnilo 97 % kontaktních pracovišť z celkového počtu 230.

Na základě zjištění z výzkumu ochránkyně navrhla doporučení ke stanovování místně obvyklého nájemného pro doplatek na bydlení. Dospěla k závěru, že také pro účely pomoci v hmotné nouzi se použije definice obvyklého nájemného v § 2 nařízení vlády o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném městě (nařízení vlády č. 453/2013 Sb.). Přestože vláda výslově vyloučila použití § 4, 5 a 6 uvedeného nařízení (jež definují charakteristiky srovnatelnosti nájemních vztahů a obytné hodnoty bytu), z důvodu vyloučení libovůle by orgán pomoci v hmotné nouzi měl **přiměřeně aplikovat některé z těchto charakteristik, a sice velikost obytného prostoru a umístění bytu**. Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl stanovit obvyklé nájemné primárně **na základě vlastního šetření za použití nejméně tří srovnatelných nájemních v lokalitě**. Výchozím zdrojem nemůže být výše nájemného v obecních bytech, pokud žadatel o doplatek na bydlení není nájemcem obecního bytu a nemá reálnou možnost se jím stát. **Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl zohlednit výši nájemného v bytech obdobné plochy**, jakou užívá žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky. Musí přitom vzít v úvahu, že nájemné za čtvereční metr menších bytů je zpravidla vyšší než

nájemné u bytů s větší podlahovou plochou. Pokud klient bydlí v nejdražší lokalitě ve městě, musí správní orgán při určování místně obvyklého nájemného vycházet z údajů o tržním nájemném v dané lokalitě, neboť **místně obvyklé nájemné je objektivní veličina**. Je však přípustné, aby pak vzhledem k okolnostem započítal do odůvodněných nákladů na bydlení místně obvyklé nájemné z jiné srovnatelné lokality v daném městě, v níž klient prokazatelně může sehnat levnější bydlení. Správní orgán je povinen vést ve spisové dokumentaci podklady pro určení obvyklého nájemného a způsob určení obvyklého nájemného popsat v odůvodnění rozhodnutí či oznámení o dávce.

Ochránkyně doporučila Úradu práce vydání nového metodického pokynu ke stanovování místně obvyklého nájemného či změnu dosavadní instrukce k doplatku na bydlení. Viz též kapitolu Nová doporučení ochránkyně za rok 2014, str. 12.

Dávky pomoci v hmotné nouzi osobám, které ztratily podstatnou část příjmu

Ochránkyně se také v roce 2014 setkala s nesprávným postupem úřadů práce při vyhodnocování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi v případě, že žadatel ztratil podstatnou část příjmu (například rodičovský příspěvek, podpora v nezaměstnanosti). Ochránkyně zdůraznila, že pokud orgán pomoci v hmotné nouzi dospěje k závěru, že žadatel o příspěvek na životbytí či společně posuzovaná osoba přišli o některý ze svých příjmů a ztráta příjmu je podstatná, **je povinen podstatný pokles příjmu zohlednit** (nemůže v rozhodnutí o dávce vycházet z již neexistujících dřívějších příjmů). Uvážení správního orgánu se vztahuje k posouzení, zda situace žadatele představuje „podstatný pokles příjmu“. K podstatnému poklesu příjmu pak již správní orgán musí přihlédnout.

Dávky státní sociální podpory

Prokazování nájemního vztahu pro příspěvek na bydlení

Ochránkyně se opakovaně setkávala s případy, kdy měl žadatel o příspěvek na bydlení obtíže s prokázáním nájemního vztahu. Jednalo se o situace, kdy žadatel o dávku jako nájemce měl pouze původní, často i několik desítek let starý dokument (dohoda o užívání bytu, rozhodnutí o přidělení bytu) spolu s doklady o úhradě nájemného. Úřad práce v některých případech uvedené „historické“ dokumenty neakceptoval a k prokázání nájemního vztahu vyžadoval další doklady (například potvrzení pronajímatele o existenci nájemního vztahu). Ochránkyně dospěla k závěru, že předloží-li žadatel platný doklad o existenci nájemního vztahu spolu s doklady o úhradě nájemného, je provádění dalšího dokazování v rozporu s principem co nejmenšího zatěžování účastníka řízení, který stanoví správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.).

Obdobným problémem se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. ledna 2014, sp. zn. 6 Ads 78/2013. Za dostatečné k prokázání nájemního vztahu uznal oznámení o jednostranném zvýšení nájemného opatřené podpisem pronajímatelek, v němž byly označeny obě smluvní strany.

Zjištování sociálních a majetkových poměrů pro příspěvek na bydlení

Od 1. ledna 2012 patřilo mezi povinné náležitostí žádosti o příspěvek na bydlení prohlášení oprávněné osoby, že jí její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují řešit problém bydlení jinak než podáním žádosti o dávku. Veřejný ochránci práv byl od počátku toho názor, že uvedené prohlášení nemůže mít žádný vliv na posouzení nároku na dávku a zavedení prohlášení pokládal za nadbytečné. Ochránkyně proto v připomínkovém řízení navrhla vypuštění této podmínky z ustanovení § 68 odst. 1 písm. e) zákona o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb.). Prohlášení bylo s účinností od 24. června 2014 ze zákona vypuštěno.

Podnět sp. zn.: 7370/2013/VOP/MBL

Přestože žadatel o příspěvek na bydlení podepisuje podle § 68 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře prohlášení o tom, že jeho celkové sociální a majetkové poměry mu neumožňují řešit problém bydlení jinak, než podáním žádosti o dávku, nemůže úřad práce pro účely této dávky zkoumat jeho sociální a majetkové poměry a zohledňovat je při posouzení nároku na dávku a stanovení její výše.

Stěžovatelka požádala úřad práce o příspěvek na bydlení. Ten dávku nepřiznal s poukazem na finanční prostředky na bankovním účtu žadatelky a jí podepsané prohlášení, že jí celkové sociální a majetkové poměry neumožňují řešit problém

bydlení jinak než podáním žádosti o dávku. Zákon o státní sociální podpoře zakotvil zmíněné prohlášení jako náležitost žádosti o dávku (bylo tedy předtěšenou součástí tiskopisu žádosti o dávku). Do podmínek nároku na dávku však zákon o státní sociální podpoře celkové sociální a majetkové poměry nezahrnul. Úřad práce proto nebyl oprávněn zjišťovat výši zůstatku na účtu žadatelky, ani tuto skutečnost v řízení o dávce jakkoliv zohlednit. Úřad svá pochybení napravil, dávku dodatečně přiznal, doplatil a vyřadil nadbytečné informace ze spisové dokumentace rozhodování o dávce.

Důchody

Rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na důchod

Na ochránkyni se i v roce 2014 (stejně jako v předešlých letech) obraceli stěžovatelé, kterým ČSSZ uložila povinnost vrátit přeplatek na důchod, který jim v důsledku nesprávného postupu vyplácela ve vyšší výměře, než jim náležel. Přestože stěžovatelé neporušili žádnou zákonnou povinnost (zejména oznamování určitých skutečností) a důchod pobírali v dobré věře, že jim náleží, ČSSZ měla za to, že přeplatek zavinili, neboť museli z okolnosti předpokládat, že jim důchod v této výši nenáleží. Veřejná ochránkyně práv stejně jako její předchůdci vymezila podmínky vzniku odpovědnosti za přeplatek a konstatovala, že podmínky odpovědnosti příjemce důchodu za přeplatek podle § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb.) jsou splněny pouze tehdy, je-li prokázáno zavinění příjemce alespoň ve formě nevědomé nedbalosti (mohl a měl vědět, že mu důchod nenáleží). Nevědomou nedbalostí přitom není neznalost příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění o krácení důchodů při jejich souběhu.

Hodnocení doby zaměstnání pro nárok na důchod

Ochránkyně se často setkávala s případy, kdy **nebylo možné prokázat dobu zaměstnání pro důchodové účely**. Nejčastější příčinou je pochybení bývalých zaměstnavatelů, kteří nesplnili ohlašovací povinnost vůči ČSSZ. Většinou jde o zaměstnání skončená před desítkami let, proto o nich stěžovatelé většinou nemají žádné doklady (a nemohou je již získat). Tehdy ČSSZ přiznává nižší důchod. Někdy však odmítá uznat i dobu zaměstnání, k níž žadatelé předloží doklady.

Ochránkyně dospěla k závěru, že pokud kvůli pochybení bývalého zaměstnavatele nemá ČSSZ potřebné doklady o určité době zaměstnání, je povinna ji uznat na základě jiných dostačených důkazů. Pojištěnci nemůže jít k tíži nesplnění povinností jeho bývalého zaměstnavatele ke správě sociálního zabezpečení.

Dávky nemocenského pojištění

Ochránkyně se rovněž setkala s praxí uzavírání občanskoprávních dohod mezi příjemcem dávky a okresní správou sociálního zabezpečení v situaci, kdy přeplatek na dávce (tzv. administrativní přeplatek) vznikl nesprávným postupem úřadu. V těchto případech okresní správa sociálního zabezpečení nemůže příjemci uložit povinnost vrátit přeplatek na dávce, protože přeplatek nezavinil. Přesto se snažila dosáhnout vrácení přeplatku, a to tak, že příjemci dávky předložila k podpisu občanskoprávní dohodu o uznání dluhu podle občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., účinný do 31. prosince 2013). Takovou **dohodu o uznání závazku považuje ochránkyně za nezákonu**, neboť v rámci vrchnostenského vztahu mezi správním orgánem a příjemcem dávky nelze uzavírat občanskoprávní dohody, pokud tak výslovně nestanoví zákon.

ČSSZ trvala na tom, že se příjemce bezdůvodně obohatil, proto na něm lze přeplatek (přestože ho nezavinil) soudně vymáhat, pokud ho nevrátí dobrovolně.

Ochránkyně nadále trvala na tom, že názor ČSSZ odporuje jednoznačné judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle které **je vztah mezi pojištěncem a nositelem pojištění veřejnoprávní a nelze na něj aplikovat soukromoprávní úpravu bezdůvodného obohacení (občanský zákoník)**. Jako opatření k nápravě ochránkyně navrhla uzavření dohody o narovnání, nevymáhání přeplatku a změnu praxe uzavírání dohod o uznání závazku (včetně změny metodického pokynu). ČSSZ ochránkyni vyhověla a nesprávný postup napravila jak v konkrétní věci, tak obecně – změnila vnitřní předpisy.

Sociální zabezpečení s cizím prvkem

Počet podnětů v oblasti sociálního zabezpečení s cizím prvkem neustále roste, přičemž výrazně převažují důchody nad rodinnými dávkami a dávkami v nemoci či mateřství. V roce 2014 se ochránkyně nejčastěji zabývala případy s **evropským prvkem**. Opakovaně zjistila problémy při určování státu, který má rozhodnout o dávkách, hodnocení dob pojištění a bydlení v jiném členském státě Evropské unie a také při stanovení výše české dávky. V těchto věcech ochránkyně úzce spolupracuje se svými zahraničními kolegy, nejčastěji se slovenskou veřejnou ochránkyní práv.

Další velkou skupinu představují podněty osob z nástupnických států bývalého Sovětského svazu. Část těchto podání se týkala aplikace **Dohody o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik** (dále také jen „dohoda“). Zde ochránkyně nejčastěji konstatovala protiprávní nepřiznání důchodové dávky v době aplikace dohody a pochybení spočívající v nevyloučení dob získaných v nástupnickém státě Sovětského svazu po 1. lednu 1996 při rozhodování o českém důchodu.

Rovněž aplikace **Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení** (dále také jen „smlouva“) se neobešla bez problémů. Ochránkyně konstatovala pochybení ČSSZ u pojištěny, která měla ke dni vstupu smlouvy v platnost (1. dubna 2003) hlášen trvalý pobyt jak v České republice, tak na Ukrajině. V bezesmluvním období na Ukrajině získala starobní důchod z ukrajinských dob pojištění. Následně vykonávala zaměstnání na území České republiky. K započtení dob pojištění získaných po přiznání ukrajinského starobního důchodu do 30. března 2003 byla příslušná Česká republika, nikoliv Ukrajina. Penzijní fond Ukrajiny však po přijetí smlouvy protiprávně přepočítal starobní důchod pojištěny (ukrajinský důchod zvýšil o dobu pojištění v České republice), proto ČSSZ důchod za tuto dobu nepřiznala. ČSSZ však měla Penzijní fond Ukrajiny na jeho pochybení upozornit a sama za uvedené doby přiznat dílčí český důchod (který byl vyšší než zvýšení ukrajinského důchodu za tuto dobu). ČSSZ pochybení na základě zásahu ochránkyně napravila (přiznala dílčí český důchod).

Odškodnění za poškození komunistickým režimem

Na ochránkyni i jejího předchůdce se v průběhu roku 2013 a 2014 obrátilo několik desítek stěžovatelů, bývalých **příslušníků Pomocných technických praporů a Technických praporů**. Ministerstvo vnitra jim totiž nepřiznalo odškodnění podle nařízení vlády o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem (nařízení vlády č. 135/2009 Sb.) za část jejich základní vojenské služby u Technických praporů, která bezprostředně navázala na službu u zrušených Pomocných technických praporů. Stěžovatelé doložili, že se na povaze jejich služby po přejmenování na Technické prapory nic zásadního nezměnilo. Nařízení vlády osobám omezeným na svobodě komunistickým režimem přiznává **jednorázový příspěvek jako náhradu mzdy za dovolenou**, na kterou by jim vznikl nárok, kdyby byli v řádném pracovním poměru. Ministerstvo vnitra se hájilo tím, že nařízení vlády výslovně neuvádí, že odškodnění náleží i za službu u Technických praporů. Po prověření jednotlivých rozhodnutí ministerstva ochránkyně dospěla k závěru, že jednalo nesprávně jak věcně, tak procesně. Přiznalo odškodnění pouze za službu u Pomocných technických praporů a nárok na odškodnění za část služby u Technických praporů nezamítlo samostatným výrokem rozhodnutí. Tím žadatele zkrátilo na právu podat řádný opravný prostředek (rozklad – obdoba odvolání) proti částečnému zamítnutí žádosti. Podáním rozkladu by totiž rozhodnutí o přiznání odškodnění (za část doby výkonu služby) nenabylo právní moci a odškodnění by jim nemohlo být vyplaceno ani v přiznané části.

Někteří žadatelé rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu napadli žalobou u správního soudu. Městský soud v Praze rozhodnutím ze dne 28. května 2014, sp. zn 3 Ad 2/2014 (a dalšími obdobnými) rozhodnutí ministra vnitra zrušil. **Přisvědčil i námitkám ochránkyně** ohledně věcné i procesní stránky postupu Ministerstva vnitra. Vzhledem k dlouhodobé snaze příslušníků taborů nucených prací, stanovisku ochránkyně i uvedené judikatuře Ministerstvo vnitra připravilo novelu nařízení vlády, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 205/2014. **Stěžovatelům, kteří se na ochránkyni obrátili, bylo na základě této novely nařízení vlády dopláceno odškodnění i za dobu služby v Technických praporech.**

Veřejné opatrovnictví

Obce v postavení veřejných opatrovníků osob s omezenou svéprávností vykonávají státní správu v takzvané přenesené působnosti. V roce 2014 ochránkyně prošetřovala několik případů na základě podnětů a další poznatky získala při provádění systematických návštěv. **Výkon opatrovnictví nadále nepříznivě ovlivňuje absence právní úpravy**, která by doplnila základní ustanovení obsažená v občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), a jednotného metodického vedení.

Jednotlivé případy charakterizuje **nesoulad mezi přáním opatrovaného a jeho zájmy, jež má opatrovník chránit**. Ochránkyně hledala vhodnou rovnováhu v případech, kdy se podle opatrovníka přání opatrovaného příčilo jeho zájmům (mohlo by ho poškodit). V konkrétním případě opatrovaná žádala, aby opatrovník hradil nájem bytu i za jejího přítele, se kterým bydlela a který neměl dostatek finančních prostředků, aby se na úhradě podílel. Opatrovník to odmítal s odkazem na povinnost hájit finanční zájmy opatrované. Ochránkyně zdůraznila, že byť je spravedlivé, aby se partneři podělili o úhradu nájmu a služeb spojených s užíváním bytu, má se opatrovník řídit představami opatrované, jak chce žít a nakládat se svými finančními prostředky. Pokud chce žít se svým partnerem a její příjem dovoluje, aby hradila bydlení pro oba, je to její zvláštní přání, které by měl opatrovník respektovat. Občanský zákoník dovoluje takové přání nerespektovat, jen lze-li mu rozumně odporovat. Opatrovaná tím nadto uplatňovala své právo na soukromý a rodinný život.

Ukázalo se také, že není snadné **zajistit opatrovanému vhodné sociální služby** tak, aby to nezpůsobilo nepříměřený zásah do jeho práva na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti ve smyslu čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (vyhlášeno pod č. 10/2010 Sb. m. s.). Zvláštní pozornost věnovala ochránkyně výkonu veřejného opatrovnictví u osob, které byly při systematických návštěvách zastíženy v ubytovacích zařízeních poskytujících péči bez náležitého oprávnění. Z vlastní iniciativy ochránkyně prošetřila deset případů a své poznatky zobecnila ve **stanovisku k výkonu veřejného opatrovnictví a zajištění sociální služby**. Ve vztahu k tzv. **neregistrovaným zařízením pobytových sociálních služeb** ochránkyně opatrovníkům doporučuje:

- nepředávat opatrovaného závislého na péči do neregistrovaných zařízení pobytových sociálních služeb,
- v pochybnostech o vhodné sociální službě využít pomoci obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
- hájit zájmy opatrovaného i po přijetí do pobytového zařízení, soustavně sledovat kvalitu služeb poskytovaných opatrovanému a tím přispívat k jeho ochraně.

Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 541/2014/VOP/RJ

Obsahem rádného výkonu povinností opatrovníka je postupovat v zájmu opatrovaného. Pro to, aby opatrovník mohl jednat v zájmu opatrovaného, musí znát také jeho potřeby, schopnosti a poměry, ve kterých žije. Pokud není v silách opatrovníka posoudit situaci opatrovaného a navrhnout adekvátní řešení a postupy, je namísto, aby se opatrovník obrátil na příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. V rámci výkonu přenesené působnosti obec vykonává sociální práci, která zahrnuje mimo jiné vyhledání osob v nepříznivé sociální situaci, případně osob touto situací ohrožených, a individuální plánování směřující k jejímu řešení.

Osoba se zdravotním postižením (opatrovaný) má právo na život v přirozeném prostředí. Opatrovník musí usilovat o to, aby opatrovaný měl možnost žít v maximální míře nezávislým způsobem života a byl začleněn do společnosti. K tomu by měl využít všech dostupných služeb poskytovaných v domácím prostředí nebo terénních služeb. K umístění do pobytového zařízení, které ze své podstaty představuje již určité omezení svobody člověka a jeho nezávislého způsobu života, by se mělo přistoupit jen tehdy, když je zjevné, že opatrovaný není schopen žít s pomocí a podporou poskytovanými v méně omezujícím prostředí.

Zařízení, která bez náležitého oprávnění (registrace) poskytují péči odpovídající péci v zařízeních sociálních služeb, nepředstavují záruku dodržování základních práv a svobod klientů. Veřejný opatrovník proto nesmí uzavřít smlouvu o pobytu opatrovaného v takovém typu zařízení a je povinen vyhledat vhodné registrované zařízení sociálních služeb.

U člověka, který žije v instituci, by měl opatrovník představovat záruku ochrany jeho práv. Opatrovník má být aktivní ve své roli podle zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.), pravidelně se s opatovaným stýkat a soustavně sledovat kvalitu poskytované péče.

Ochránkyně šetřila výkon opatrovnického několika opatrovníků, kteří umístili opatrováné do zařízení, které nemělo oprávnění k poskytování sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. Zároveň poskytovalo klientům péči charakterem a rozsahem odpovídající základním činnostem pobytové sociální služby typu domov pro seniory nebo domov se zvláštním režimem, tak jak je vymezuje zákon o sociálních službách. Nenaplňovalo však zákonem stanovené standardy kvality. Poměry v zařízení označila ochránkyně za špatné zacházení.

Toto zařízení mělo zajistit opatrováným následnou péči a služby po propuštění ze zdravotnického zařízení. Kvalita péče však byla velmi nízká, a tak potřeby mnohých klientů nebyly naplněny.

Některí opatrovani byli umístěni do pobytového zařízení, přestože by s ohledem na míru potřeby péče postačovala pouze podpora některé z terénních sociálních služeb v méně omezujícím prostředí.

Zařízení bylo navíc velmi daleko od původního bydliště opatrovaných. To mělo za následek omezení vztahů s původním sociálním prostředím, zejména s rodinami opatrovaných. Opatrovani mohli navazovat a udržovat sociální vztahy jen s dalšími klienty, případně personálem zařízení. Od zbytku společnosti byli de facto izolováni.

Smlouvou o ubytování a o péči uzavřeli opatrovníci za opatrováné na délku, aniž si předem nebo v průběhu pobytu opatrovánoho ověřili, o jaký typ zařízení se jedná a jakou péči (v jaké kvalitě) klientům poskytuje. Stejně tak opatrovníci průběžně nevyhodnocovali potřeby opatrovaných. Opatrovníci nikterak nesledovali kvalitu poskytované péče a nevyužívali svého kontrolního potenciálu k ochraně klienta. Opatrovníci rovněž nedostatečně hájili majetkové zájmy opatrovaných, když bez dalšího převáděli povinnost správy finančních prostředků na zařízení. Přitom nevěděli, jak zařízení s těmito prostředky nakládá a zda jsou účelně využívány.

2/2 Práce a zaměstnanost

Správa na úseku zaměstnanosti

Posouzení vážných důvodů

I v průběhu roku 2014 se na ochránkyni obraceli stěžovatelé, kteří byli vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce, spočívajícím v nedostavení se na úřad práce ve stanovený den **bez vážného důvodu**. Úřad práce však často neposoudil tvrzené a doložené důvody nedostavení se jako důvody vážné ve smyslu § 5 zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.), které by mohly zhotovit nesplněnou povinnost. V návaznosti na šetření ochránkyně Úřad práce přislíbil, že problematice bude věnovat větší pozornost a pro zajištění jednotnosti přístupu bude sporné případy pravidelně projednávat na poradách. V případech, kdy stěžovatelé neuspěli s odvoláním k Ministerstvu práce a sociálních věcí a „byli ve lhůtě“ k podání žaloby ke správnímu soudu, ochránkyně doporučila žalobu podat. Považovala ji totiž za účinnější – „jistější“ (na rozdíl od soudu nemůže vadné rozhodnutí sama zrušit). Následné zrušení několika rozhodnutí ministerstva podpořilo správnost úvahy ochránkyně při hodnocení vážnosti tvrzených důvodů.

Koordinační nařízení

V souvislosti s nárůstem počtu podnětů občanů České republiky, kterým **po návratu z výkonu práce v zahraničí úřad práce nepřiznal podporu v nezaměstnanosti** podle přímo aplikovatelných předpisů Evropské unie, tzv. koordinačních nařízení, zejména z důvodu neprokázání zachování bydliště (centra zájmu) v České republice po dobu poslední výdělečné činnosti v zahraničí, ochránkyně v 1. čtvrtletí roku 2014 uspořádala jednání se zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí, generálního ředitelství Úřadu práce a jeho krajských poboček. Výsledkem byla shoda na **nutnosti revize používaných dotazníků** pro určení státu bydliště předkládaných žadatelů spolu s žádostí o podporu v nezaměstnanosti. Jednání současně odkrylo **nejednotný postup** krajských poboček při hodnocení centra zájmu v České republice. Pozitivní bylo naopak zjištění, že

pracovníci krajských poboček poskytují vstřícné a profesionální odborné poradenství v oblasti aplikace koordináčních nařízení.

Rekvalifikace

Ochránkyně se soustředila také na problematiku **rekvalifikačních kurzů** a nastavení podmínek pro zvyšování kvalifikace uchazečů vedených v evidenci Úřadu práce. Často se na ni totiž obraceli stěžovatelé s podněty týkajícími se neschválení absolvování rekvalifikace, anebo naopak stanovení povinné účasti v nejrůznějších projektech realizovaných zpravidla Ministerstvem práce a sociálních věcí za účelem snižování nezaměstnanosti, podpory sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce. Tyto projekty jsou ve většině případů financovány ze zdrojů Evropské unie a jejich povinné absolvování je zaneseno jako součást osobního individuálního akčního plánu uchazeče o zaměstnání evidovaného delší dobu u úřadu práce. S ohledem na zvýšený počet podnětů s touto problematikou ochránkyně plánuje ve 2. čtvrtletí roku 2015 jednání se zástupci krajských poboček zaměřené na praktické zkušenosti při realizaci tohoto nástroje aktivní politiky zaměstnanosti.

Podpora v nezaměstnanosti po návratu z rodičovské dovolené

Ochránkyně se opakovaně setkala s **případy žen, které po rodičovské dovolené nastoupily do zaměstnání**, po nějaké době však obdržely **výpověď** pro nadbytečnost nebo pracovní poměr samy ukončily a přihlásily se na **úřad práce**. O zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání však požádaly až po více než třech pracovních dnech od ukončení pracovního poměru. Namísto předpokládané podpory v nezaměstnanosti vypočítané z průměrného výdělku v posledním zaměstnání jim z tohoto důvodu byla v souladu se zákonem o zaměstnanosti podpora vypočítána z průměrné mzdy v národním hospodářství (zhruba ve výši 2 600 až 3 500 Kč). Vzhledem k tomu, že mnohé ženy ve svých stížnostech uváděly, že je pracovníci úřadu práce nesprávně poučili o důsledcích opožděného přihlášení, vydal v lednu 2014 zástupce ochránce Stanislav Křeček tiskovou zprávu, v níž upozornil rodiče, kteří po návratu z rodičovské dovolené skončili v zaměstnání, aby se na úřadu práce přihlásili nejpozději do tří pracovních dnů od skončení pracovního poměru, jinak jim hrozí, že budou dostávat jen minimální podporu. Současně apeloval na Úřad práce, aby uchazečům o zaměstnání vysvětloval důsledky nedodržení lhůty pro přihlášení do evidence uchazečů o zaměstnání.

Inspekce práce

Nelegální zaměstnávání

Veřejný ochránce práv se již od roku 2012 věnoval problematice **stanovené dolní hranice pokuty** ukládané inspektoráty práce zaměstnavatelům za umožnění výkonu nelegální práce. Minimální hranici pokuty ve výši 250 000 Kč považoval stejně jako mnozí zaměstnavatelé za likvidační. Na základě jeho připomínek a výhrad dalších připomíkových míst se s účinností k 1. lednu 2015 měla minimální výše pokuty obsažená v zákoně o zaměstnanosti snížit na 50 000 Kč. Ještě před tím však ústavnost dolní hranice pokuty 250 000 Kč hodnotil Ústavní soud. Nálezem ze dne 9. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, ji zrušil jako zjevně nepřiměřenou a bránící rádnemu zohlednění okolností konkrétního případu (včetně přiměřenosti výše pokuty).

Ochránkyně též požadovala po Státním úřadu inspekce práce změnu či zrušení metodického pokynu generálního inspektora, v němž byli inspektoři vedeni k tomu, aby nepředložení pracovněprávních dokladů v rámci kontroly nelegálního zaměstnávání považovali bez dalšího za **výkon nelegální práce**. Státní úřad inspekce práce na množství výkladových sporů reagoval změnou metodického pokynu. Inspektoré pak do protokolu o kontrole zaznamenávali, že zaměstnavatel v průběhu kontroly nepředložil dokumenty, čímž „pouze“ nesplnil svou povinnost mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Zda v konkrétním případě jde o delikt umožnění výkonu nelegální práce, hodnotili inspektoré až následně při posuzování naplnění všech zákonného podmínek takového správního deliktu. Novelizace § 136 zákona o zaměstnanosti mění (s účinností od 1. ledna 2015) právní úpravu povinnosti zaměstnavatele mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Metodický pokyn byl proto stažen z internetových stránek Ministerstva práce a sociálních věcí a Státního úřadu inspekce práce s tím, že postup inspektorů při kontrole nelegálního zaměstnávání sjednotí nově připravovaný metodický pokyn generálního inspektora.

Kontrolní oprávnění orgánů inspekce práce

Šetřením postupu orgánů inspekce práce ochránkyně i v roce 2014 zjistila, že **inspektoré nevyužívají vsech zákonných oprávnění**, což často vede k tomu, že při kontrolách dostatečně nezjistí skutkový stav věci. Orgány inspekce se také mnohdy nedostatečně vypořádaly se všemi námitkami obsaženými v podnětech ke kontrole. Ochránkyně nepovažovala za přesvědčivý ani jejich postup při šetření namítnuté šikany v pravněprávních vztazích.

Podnět sp. zn.: 1758/2014/VOP/EHŠ

Průběh kontroly prováděné oblastním inspektorátem práce je třeba zdokumentovat v takovém rozsahu, aby jeho postup při kontrole jednoznačně vyplýval ze spisového materiálu. Jedině tak lze závěry kontroly prezoumat, posoudit jejich průkaznost a skutečnost, zda inspektorát zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Pokud se oblastní inspektorát práce při kontrole v rámci svého oprávnění dotazuje zaměstnanců kontrolované osoby, je povinen důsledně vést úřední záznamy o komunikaci se zaměstnanci.

Při informování podatele o výsledku kontroly je oblastní inspektorát práce povinen dostatečně se vypořádat se všemi body podnětu ke kontrole.

Stěžovatel nebyl spokojen s tím, jak oblastní inspektorát práce (dále jen „oblastní inspektorát“) prověřil jeho podnět ke kontrole, v němž uvedl, že je obětí bossingu – zaměstnavatel s ním bezdůvodně nerovně zachází (například při rozvržení pracovní doby).

Oblastní inspektorát na jeho základě provedl u zaměstnavatele kontrolu, při níž se podle § 7 odst. 1 zákona o inspekci práce (zákon č. 251/2005 Sb.) dotazoval jeho zaměstnanců. Ze spisu však nebylo zřejmé, kolika zaměstnanců a na co se inspektor ptal, a neobsahoval ani záznam samotného obsahu sdělení zaměstnanců.

Takový postup považuje ochránkyně za nedostatečný. Oblastní inspektorát je povinen důsledně vést úřední záznamy o komunikaci se zaměstnanci tak, aby závěr kontroly bylo možné prezoumat. V hodnoceném případě byl závěr kontroly neprezoumatelný a ochránkyně tak nemohla posoudit průkaznost závěrů kontroly, ani to, zda oblastní inspektorát ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Oblastní inspektorát dále pochybil tím, že se při kontrole zaměstnavatele nezabýval celým obsahem podnětu ke kontrole, nepředal stěžovateli všechny informace, které při kontrole zjistil, a neobjasnil mu podstatné skutečnosti.

Ochránkyně případ uzavřela na základě příslibu provedení opakování kontroly se zaměřením na vytýkaná pochybení.

2/3 Rodina a dítě

Podání dětí

I v roce 2014 se na ochránky obracely přímo **nezletilé děti či mladí dospělí** (zejména prostřednictvím e-mailu deti@ochrance.cz). Za rok 2014 této možnosti využilo **35** dětí. Nejčastěji chtěly řešit svoji rodinnou situaci (chování rodičů, podobu, průběh či četnost styku s jedním z rodičů, styk s prarodiči, odebrání z péče rodiče), poměry v zařízení, kde se nacházejí (například chování vychovatelů, návštěvy rodičů, propustky či dovolenky, odchodné), případně své přemístění do jiného zařízení. Objevily se však i žádosti dětí o pomoc v souvislosti s postupem školy, při vymáhání poplatku za komunální odpad, při hledání otce, dále dotazy na veřejné zdravotní pojištění či stížnost na jednání České pošty, s. p. Podáním dětí ochránkyně věnuje zvýšenou pozornost, snaží se o neformálnost při komunikaci s nimi a o rychlou a praktickou pomoc.

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Ochránkyně se nadále zabývala dopady novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb.) vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. **401/2012** a účinné od 1. ledna 2013. Stejně jako v roce 2013 se na ni obracely další **manželské páry pěstounů**, které vychovávají tři a více dětí v pěstounské či poručnické péči. V době přijetí dětí do péče měli oba manželé nárok na odměnu pěstouna, což ovlivnilo jejich rozhodování, zda a kolik dětí přijmou, včetně dětí těžce zdravotně postižených. Od 1. ledna 2013 však odměna pěstouna naleží pouze jednomu z manželů – pěstounů. (Nesezdaní pěstouni mají nadále nárok na odměnu oba.) Ochránkyně o nastalé situaci jednala s Ministerstvem práce a sociálních věcí, které přislíbilo zajištění pomoci v tuto chvíli alespoň pro konkrétní rodiny. Situaci dále sleduje.

V roce 2014 se ochránkyně zabývala také **rozhodováním ředitelů zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc** o zákazu styku rodičů s dětmi umístěnými v zařízení. Podle ustanovení § 42a odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (účinného od 1. ledna 2013), je ředitel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc oprávněn zakázat nebo přerušit návštěvu rodičů nebo jiných osob v zařízení v případě jejich nevhodného chování, které by nepříznivě působilo na výchovu dětí, jde-li o děti umístěné v zařízení na základě rozhodnutí soudu. Uvedené ustanovení ředitele zařízení opravňuje rozhodnout o zákazu styku pouze „**ad hoc**“ – **tedy jen v jednotlivých situacích**. V případě stěžovatelů (rodičů) však ředitel zařízení využil uvedeného oprávnění nesprávně („nadmerně“), neboť návštěvy obecně zakázal s odůvodněním, že rodič může dítě ohrožovat s ohledem na své předchozí nevhodné chování k dítěti.

Důvodné obavy zařízení a orgánu sociálně-právní ochrany dětí z možného protiprávního jednání rodiče nelze zlehčovat, ochránkyně však doporučila, aby v takových případech k soudu podaly podnět k omezení či zákazu styku dítěte s rodičem (nebo podle okolností případu na asistovaný styk). Nejzávažnější rozhodnutí, jakými je omezení či zákaz styku dětí s rodiči, totiž naleží výlučně do pravomoci soudu. Zařízení nemůže rozhodnutí soudu nahradit. V popsaném případě nadto zařízení bez právního důvodu rezignovalo na svou povinnost spolupracovat s rodinou dítěte, zakotvenou v § 42a odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Ochránkyně zabývala též „nepřímou formou“ styku rodičů s dětmi, přesněji **předáváním informací o dítěti mezi rodiče** za přispění orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Uzavřela, že informaci o dítěti nemá orgán sociálně-právní ochrany dětí na vyžádání jednoho z rodičů zjišťovat od druhého rodiče bez vážného důvodu. Rodiče jsou povinni vzájemně se informovat o všech podstatných záležitostech v životě dítěte (například zdravotní stav, školní výsledky, nutná organizační sdělení), nikoli poskytovat druhému detailní popis každodenních činností.

Ochránkyně také zpochybnila odmítavý postoj orgánů sociálně-právní ochrany dětí k **oprávnění rodiče pořídit si zvukový záznam** o průběhu jednání s úřadem. Hlasový projev úřední osoby při osobním jednání v rámci výkonu sociálně-právní ochrany dětí totiž nelze považovat za projev osobní povahy, proto pořízení zvukového záznamu nelze podmiňovat souhlasem úřední osoby. Orgán sociálně-právní ochrany dětí tedy není oprávněn zakázat zákonnému zástupci, aby o průběhu jednání se sociálními pracovníky pořizoval zvukový záznam, neboť pro takový postup nemá zákonný podklad.

Ochránkyně se rovněž podrobně věnovala oprávnění rodičů jednat s orgánem sociálně-právní ochrany prostřednictvím **zástupce nebo zmocněnce**.

Podnět sp. zn.: 1899/2013/VOP/MPT

Dohoda o plné moci nezbavuje rodiče povinnosti dostavit se na výzvu orgánu sociálně-právní ochrany dětí k osobnímu jednání a poskytnout nezbytné informace, jde-li o realizaci práv a povinností bytostně spojených s rodičovskou odpovědností, jež jsou ze své podstaty nepřenositelné.

Soud stěžovatelce odebral dceru poté, co ji opakováně vystavila rizikovému chování jiných osob. Před odebráním dcery nechala stěžovatelka do spisové dokumentace založit plnou moc, kterou opravňovala svého tehdejšího partnera jednat ve věci „nezletilé a věcí s ní spojených v plném rozsahu bez jakéhokoli omezení“. Sociální pracovnice stěžovatelku upozornila, že v dané záležitosti bude orgán sociálně-právní ochrany jednat pouze s ní jako jediným zákonným zástupcem.

Vzhledem k širokému rozsahu plné moci se úřad domníval, že stěžovatelka touto cestou převádí na svého aktuálního partnera práva a povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti. Zpochybnil důvěryhodnost zmocněnce, neboť šlo o osobu trestanou, nezaměstnanou, bez dlouhodobého citového vztahu k dítěti. Předloženou plnou moc proto neuznal a se zmocněncem matky nejednal.

Hlavním úkolem orgánů sociálně-právní ochrany dětí je působit k obnovení narušených funkcí rodiny. Ke kvalitnímu výkonu sociálně-právní ochrany dětí úřad potřebuje bezprostředně získávat informace o dítěti, jeho rodičích, nebo prostředí, v němž dítě žije. Je proto nemyslitelné, aby úřady v případě potřeby nemohly jednat přímo s rodiči či dětmi. S ohledem na smysl a účel poskytované sociálně-právní ochrany dětí má ochránkyně za to, že se rodiče sice v jednání s orgány sociálně-právní ochrany dětí mohou dát zastoupit, nezbaví je to však povinnosti dostavit se na výzvu příslušného úřadu k osobnímu jednání. Zmocněci rodiče však úřad musí umožnit, aby se jednání rovněž zúčastnil. Pokud úřad právě neušiliuje o zlepšení nepříznivého stavu rodiny nebo rodič nemá při jednání něco osobně vykonat (typicky pouhé předávání listin a dokladů), nelze vyžadovat osobní účast rodiče.

Nový občanský zákoník

Ochránkyně se v roce 2014 zabývala též dopady „nového“ občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Jeho § 971 odst. 4 změnil praxi **umisťování dětí s nařízenou ústavní výchovou do školských zařízení**, kdy namísto diagnostických ústavů o umístění (a přemístění) dítěte do konkrétního zařízení rozhodují soudy. Podle zjištění ochránkyně aplikace nového pravidla přinesla problémy představující zásah do práv dětí.

Dítě a jeho potřeby by měly být odborně posouzeny, aby dítě mohlo být umístěno do zařízení, které bude jeho potřebám nejlépe odpovídat. Zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (zákon č. 109/2002 Sb.) předpokládá, že dětský domov se školou a výchovný ústav poskytuje péči dětem se závažnými poruchami chování (a dalším skupinám dětí). Co je závažná porucha chování, by měly posoudit a rozhodnout diagnostické ústavy a toto rozhodnutí odborně podložit. Soudy však nejsou povinny umístit dítě do diagnostického ústavu za účelem odborného posouzení. Mají pouze povinnost přihlédnout k zájmům dítěte a k vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Zohlednění zájmů dítěte však ochránkyně považuje za příliš vágně formulovanou povinnost na to, aby pod ní soudy hledaly potřebu provést odborné posouzení. V praxi tak zhodnocení závažných poruch chování může záviset pouze na neoborném laickém odhadu pracovníka orgánu sociálně-právní ochrany dětí či soudu.

Jednotlivá zařízení pro výkon ústavní výchovy (dětský domov, dětský domov se školou, výchovný ústav) se navíc dále **specializují**. Soudy však nejsou s to vnímat specializaci v rámci jedné kategorie zařízení, neboť se jedná o záležitost odbornou, nikoli právní či vyjádřenou ve statutu zařízení. Nadto nejsou povinny ji zohledňovat a přihlédnout k místním podmínkám.

Přestože rychlosť rozhodování nesmí snížit jeho kvalitu, na rychlosti některých rozhodnutí obzvlášť záleží. Ochránkyně se setkala s pomalým rozhodováním soudů nejen o umístění, ale i o přemístění dětí. Přinejmenším 67 dětí, které v červnu 2014 dokončily základní školní docházku v dětských domovech se školou, nemohlo v září nastoupit na střední školu či odborné učiliště, protože **soudy nestihly včas rozhodnout o přemístění z dětského domova se školou do výchovného ústavu, kde děti měly pokračovat ve vzdělávání**. Stát tak zcela nepřijatelně zasáhl do práva dětí na vzdělání. Kvůli přetíženosti soudů (a jejich pomalému rozhodování) také děti zůstávají nepřiměřeně dlouho v diagnostickém ústavu.

Ochránkyně proto v připomínkách k novému občanskému zákoníku navrhla zvážit, zda by o umístění dítěte do konkrétního zařízení neměly opět rozhodovat diagnostické ústavy, a to za podmínek zakotvených aktuálně také občanským zákoníkem.

Osvojení dítěte osobou žijící v registrovaném partnerství

Ustanovení § **13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství** (zákon č. 115/2006 Sb.) **zapovídá**, aby osoba žijící v registrovaném partnerství osvojila dítě. Nesezdaný jednotlivec podle § 800 občanského zákoníku přitom může dítě (být ve výjimečných případech) osvojit. Jakmile však uzavře registrované partnerství (svazek určený osobám téhož pohlaví), je mu možnost osvojit dítě odepřena.

Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství proto podle ochránkyně **odporuje ústavnímu pořádku** (nerovné zacházení na základě osobního stavu). Jakékoliv rozdílné zacházení by mělo vždy sledovat legitimní účel a být rozumně odůvodněno. V uvedeném případě žádný legitimní účel ani rozumné zdůvodnění neexistují. Status registrovaného partnera nemůže mít podle ochránkyně vliv na schopnost být dobrým osvojitelem.

Změna současného stavu je možná pouze prostřednictvím **novelizace zákona o registrovaném partnerství**.

2/4 Zdravotnictví

Vyřizování stížností proti postupu poskytovatelů zdravotních služeb

Ochránkyně se často zabývala **ustavováním nezávislých odborníků a nezávislých odborných komisí** krajskými úřady. Připomíná proto, že zákon o zdravotních službách a podmírkách jejich poskytování (zákon č. 372/2011 Sb.) nejen že umožňuje krajským úřadům využívat při jejich činnosti závěrů nezávislého odborníka nebo nezávislé odborné komise, ale v některých případech jim jejich ustavení přímo ukládá. Tehdy si úřad nemůže vystačit pouze s vlastními zaměstnanci. To platí jak pro vyřizování stížností, tak pro situace, kdy úřad jedná na základě svých vlastních poznatků (z moci úřední) nebo z jiného podnětu.

Podnět sp. zn.: 4018/2013/VOP/MJ

Dostatečným podkladem pro zjištění skutečného stavu vči kontrolním orgánem není informací prostý záznam o přijetí osoby do protialkoholní záhytné stanice a stručný rozhovor s pracovníkem bez zdravotnického vzdělání.

Má-li být kontrolou posouzena skutečnost mající základ v medicínském postupu, musí být během kontrolního procesu vyžádán názor lékaře.

Na protialkoholní záhytnou stanici (dále jen „záhytná stanice“) byl stěžovatel umístěn poté, co ho policie zadržela pro podezření ze spáchání přestupku řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu. Stěžovateli bylo po zadržení policisty naměřeno 0,58 ‰ alkoholu, poté strávil téměř dvě hodiny na policejní stanici a následně byl převezen na záhytnou stanici, kde byl nucen zůstat déle než osm hodin. Krajský úřad jako registrující orgán záhytné stanice na základě podnětu tehdejšího ochránce Pavla Varvařovského provedl kontrolu záhytné stanice. Potvrdil pak oprávněnost přijetí a umístění stěžovatele na stanici.

Ochránkyně kontrolu krajského úřadu shledala nedostatečnou. Krajský úřad sice kontroloval například technické vybavení stanice, formální obsah zdravotnické dokumentace, jen okrajově však zkoumal oprávněnost umístění stěžovatele na záhytnou stanici. V kontrolní skupině nebyl přítomen odborník s lékařským vzděláním. Krajský úřad rovněž chybějící výhodnotil některá kontrolní zjištění; stěžovatel byl totiž při přijetí na stanici téměř střízlivý (přijímající lékař již nepřeměřoval hladinu alkoholu v těle stěžovatele), nebyly splněny ani další zákonné podmínky pro jeho přijetí (stěžovatel ovládal své chování, nikoho neohrožoval, ani nevzbuzoval veřejné pohoršení). Oprávněná nebyla ani délka pobytu na záhytné stanici vzhledem ke skutečné intoxikaci stěžovatele.

Krajský úřad po námitkách ochránkyně přijal opatření k nápravě – změnil své metodické předpisy a uložil záhytné stanici, aby upravila svůj provozní řád.

Povinné očkování

Na ochránkyni se obrátilo několik **rodičů nezletilých dětí, kteří vyjádřili nesouhlas s povinností nechat své děti očkovat**. Z vlastní zkušenosti i z poznatků ze svého okolí mají za to, že vakcíny mohou mít často řadu poměrně vážných nežádoucích účinků, které vnímají jako větší riziko než případnou nákazu nemocí, proti které má očkování chránit. **Stát přitom nenese odpovědnost za případné poškození zdraví v důsledku očkování, které nařizuje**. Rodiče dětí také poukazují na to, že Česká republika oproti jiným evropským zemím nedůvodně stanovuje větší počet povinných očkování (devět), a to navíc v nejútlejším věku dítěte, kdy očkování dítě může nepřiměřeně zatížit. Kromě toho právní úprava za nesplnění očkovací povinnosti trestá nejen rodiče (pokutou), ale ve svém důsledku také samotné děti, které se bez povinného očkování nemohou účastnit předškolního vzdělávání. Viz též kapitolu Ochránkyně a Ústavní soud, str. 19, a kapitolu Zdravotní péče, str. 91.

Možnost změnit zdravotní pojišťovnu

Několik pojistenců ochránkyni v roce 2014 upozornilo na **pravidla omezující změnu zdravotní pojišťovny**. S účinností od 1. prosince 2011 totiž podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojistění (zákon č. 48/1997 Sb.) lze zdravotní pojišťovnu změnit jen jednou za 12 měsíců, a to vždy jen k 1. lednu následujícího kalendářního roku. Přihlášku musí pojistěnec podat vybrané zdravotní pojišťovně nejpozději šest měsíců před požadovaným dnem změny.

Pokud se tedy pojistěnec rozhodne změnit pojišťovnu, musí se u nové pojišťovny přihlásit do konce června daného roku, aby změna byla účinná v nejbližším možném termínu, tedy k 1. lednu dalšího roku. Kdyby k rozhodnutí změnit pojišťovnu dospěl až v druhé polovině roku, změna by mohla být účinná až přespříští rok (tedy po více než roce), stejně jako kdyby si změnu pojišťovny rozmyslel ještě ve stanovené lhůtě (šest měsíců před požadovaným dnem změny). Ačkoliv tedy pojistěnec může být se svou zdravotní pojišťovnou z různých důvodů nespokojen, je nutno setrvat u ní poměrně dlouhou dobu.

Ochránkyně proto v připomínkách k návrhu novely zákona o veřejném zdravotním pojistění doporučila pravidla zmírnit, například tak, aby pojistěnci mohli zdravotní pojišťovnu změnit jednou za rok (jako doposud), ale ve dvou termínech kalendářního roku (k 1. lednu a k 1. červenci) s přiměřenou lhůtou k uplatnění žádosti o změnu. Se svou připomínkou ochránkyně neuspěla.

2/5 Soudy

Nedostatky při vyřizování stížností

Ochránkyně se i v roce 2014 zabývala přípustností stížnosti na průtahy v soudním řízení uplatněné osobou odlišnou od účastníků řízení. Předseda soudu totiž takovou stížnost jako nepřípustnou zamítl. Podle § 164 zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb.) se na orgány státní správy soudů se stížnostmi mohou obracet „fyzické a právnické osoby“ (nikoliv výlučně účastníci řízení). Právo na prošetření stížnosti na průtahy a vyrozumění o výsledku a opatřeních přijatých k nápravě tak podle mínění ochránkyně náleží jak účastníkům řízení, tak komukoliv dalšímu.

Ochránkyně považuje za důležité, **aby předseda soudu vždy pečlivě zhodnotil plynulost řízení** (se zaměřením na složitost věci, význam předmětu řízení a chování stěžovatele) a v případě nedůvodnosti stížnosti přesvědčil stěžovatele o neopodstatněnosti jeho námitek. Z odůvodnění odpovědi na stížnost by tedy mělo být zřejmé, kterými skutkovými okolnostmi se předseda soudu zabýval a jakými úvahami se při hodnocení plynulosti řídil.

Utajená nahrávka jako důkaz nevhodného chování soudce

V jednom ze šetřených případů předseda soudu při vyřizování stížnosti na nevhodné chování soudce **nepřipustil jako důkaz nahrávku pořízenou bez souhlasu soudce** s odůvodněním, že je nelegální. Nahrávka obsahovala rozhovor soudce a zapisovatelky při přestávce soudního jednání.

Dle ochránkyně má každý soudce vystupovat i během přestávky jako profesionál a chovat se tak, aby nezavdal příčinu ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce. Projevy soudce v jednací síni musejí odpovídat požadavkům uvedeným v ustanovení § 80 zákona o soudech a soudcích i v případech, kdy je veřejnost z jednání zákonem vyloučena. Jde-li o dokazování, zastává ochránkyně názor, že nahrávku pořízenou soukromou osobou bez předchozího souhlasu soudce je přípustné použít jako důkaz pro účely vyřízení stížnosti na nevhodné chování soudce a pro případné vyvození kárné odpovědnosti. Ochrana projevů osobní povahy soudce totiž převáží zájem společnosti na ochraně před možným kárným jednáním soudce (jeho zjištěním a potrestáním).

Poskytování informací o soudních řízeních

Ochránkyně se zabývala otázkou, zda **žádost o „vylustrování věcí vedených k osobě nebo na osobu“** (pořízení výpisu řízení) podle § 244a kancelářského rádu (instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org.) je žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.), jaké musí mít náležitosti a zda ji lze zaplatnit soudním poplatkem. Šetřením vyšla najevo roztríštěná praxe soudů v rozsahu poskytovaných informací, způsobu zaplatnění i ochrany osobních údajů. Ochránkyně by ráda dosáhla sjednocení praxe prostřednictvím metodického vedení Ministerstva spravedlnosti.

Nepřipuštění k odborné justiční zkoušce

Ochránkyně obdržela podněty několika osob, které získaly právnické vzdělání v zahraničí. Dosáhly uznání vzdělání podle zákona o vysokých školách (zákon č. 111/1998 Sb.) a vykonávaly právnickou praxi v České republice (například jako vyšší soudní úředníci). Ministerstvo spravedlnosti je však nepřipustilo k odborné justiční zkoušce, a to s odkazem na nesplnění zákonem požadovaného kvalifikačního předpokladu pro výkon funkce soudce.

Ochránkyně se věnovala zejména formě nevyhovění žádosti o vykonání odborné justiční zkoušky. Dospěla k závěru, že Ministerstvo spravedlnosti posuzuje, zda žadatel splňuje zákonem stanovené podmínky – rozhoduje o tom, zda určité právo má, či nikoliv, proto je povinno dodržet procesní postup a vydat **správní rozhodnutí**.

Dohled Ministerstva spravedlnosti a předsedů okresních soudů nad soudními exekutory

Většina podnětů směřuje přímo proti soudnímu exekutorovi, proto se jimi ochránkyně nemůže sama zabývat. Odkazuje pak zejména na své informační letáky na webu přibližující možnosti řešení nejčastějších situací (problematický postup při exekuci prodejem movitých věcí, postížení majetku manžela/manželky dlužníka, nepřiměřené náklady řízení). Informace z podání stěžovatelů ochránkyně využívá také v podnětech ke změně právní úpravy.

Ministerstvo spravedlnosti při výkonu dohledu často narází na **důkazní nouzi** – nemožnost prokázat skutečný průběh jednání mezi exekutorem (jeho vykonavatelem) a povinným, případně dalšími osobami. Ochránkyně má za to, že je v zásadě na soudním exekutorovi, aby prokázal svůj řádný postup (včetně poučení povinného).

Ochránkyně nepovažuje za přípustné vydávat **exekuční příkazy k prodeji nemovitosti** povinného automaticky – bez ohledu na výši vymáhané pohledávky s příslušenstvím, hodnotu nemovitosti a možnost uspokojení jinými způsoby exekuce.

Podnět sp. zn.: 2559/2011/VOP/JHO

Automatické zřizování exekutorského zástavního práva bez ohledu na hodnotu vymáhané pohledávky s veškerým očekávaným příslušenstvím a bezpečnou rezervou ve vztahu k celkové hodnotě postižených nemovitostí povinného je nezákonné.

Automatické vydávání exekučních příkazů k prodeji nemovitostí povinného bez ohledu na hodnotu vymáhané pohledávky s veškerým očekávaným příslušenstvím a zejména na možnost uspokojení vymáhané pohledávky přednostními způsoby exekuce je nezákonné.

Stěžovatel nesouhlasil s výsledky dohledu Ministerstva spravedlnosti nad činností soudního exekutora. Způsob provedení exekuce považoval za nepřiměřený, neboť exekutor „zablokoval“ jedenáct jeho nemovitostí v hodnotě několika milionů Kč (a dále tři běžné účty) pro nezaplacení výživného na syna v celkové výši několika desítek tisíc korun.

Exekutor zřídil exekutorské zástavní právo ke všem nemovitostem povinného netvořícím jednotný funkční celek a současně vydal exekuční příkazy k prodeji této nemovitosti, a to bez ohledu na výši vymáhané pohledávky s příslušenstvím. Ministerstvo postup exekutora nezpochybnilo. Podle ochránkyně však musí být zásah do práv povinného vždy přiměřený cíli exekuce (vymožení pohledávky). Pokud by k zajištění úhrady pohledávky s veškerým příslušenstvím, i s patřičnou rezervou podle ustanovení 58 odst. 1 exekučního řádu (zákon č. 120/2001 Sb.), postačovalo zřízení zástavního práva jen k některým nemovitostem povinného (k jednomu funkčnímu celku), je nadbytečné zřizovat zástavní právo i k dalším nemovitostem, a omezovat tak práva povinného nad míru potřebnou k zajištění práv oprávněného.

Tyto závěry tím spíše dopadají na praxi „automatického“ vydávání exekučních příkazů nařizujících provedení exekuce prodejem všech nemovitostí povinného bez ohledu na výši vymáhané pohledávky a hodnotu nemovitosti.

Ochránkyně souhlasí s názorem ministerstva, že vydání exekučního příkazu k prodeji nemovitosti, na rozdíl od zřízení zástavního práva, nemá pouze zajišťovací charakter, proto je třeba dbát na přiměřenosť. Ochránkyně uvítala úsilí ministerstva postihovat nepřiměřené exekuce prodejem nemovitých věcí. Negativní dopady automatického zřizování exekutorského zástavního práva zmírnila novela exekučního řádu, která odstranila zákaz nakládání s majetkem postiženým zástavním právem.

2/6 Pozemkové právo

Oprava chyby v katastru nemovitostí

Stejně jako v předchozích letech i v roce 2014 se podstatná část podnětů z oblasti katastru nemovitostí dotýkala problematiky opravy chyby v katastru nemovitostí. Ochránkyně se zabývala mimo jiné **náležitostmi návrhu na opravu chyby**. Ač doručením návrhu není zahájeno správní řízení (to se zahajuje až nesouhlasem s oznámením o provedení nebo neprovedení opravy chyby), návrh by měl splňovat náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu. **Účelem řízení o opravě chyby je uvést zápis v katastru nemovitostí do souladu s obsahem sbírky listin.** Součástí návrhu na opravu chyby nemusejí být žádné dokumenty (listiny), protože veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí v řízení o opravě chyby, se nacházejí ve sbírce listin.

Realizace prvků plánu společných zařízení

Ochránkyně se začala zabývat problematikou realizace prvků plánu společných zařízení (například cesty, meze, větrolamy, zasakovací pásy, nádrže, rybníky, místní územní systémy ekologické stability) navržených v rámci komplexní pozemkové úpravy. Zaměřila se na délku doby, která uplyne mezi ukončením řízení o komplexní pozemkové úpravě a samotnou realizací prvků plánu společných zařízení v terénu. Často totiž trvá několik let. Šetření probíhá.

Vytěžování databáze katastru nemovitostí

Podnět sp. zn.: 4691/2013/VOP/DV

Realizovat právo nahlížet do katastru nemovitostí pomocí aplikace „Nahlížení do katastru nemovitostí“ lze činit pouze interaktivní prací s touto aplikací. Realizací tohoto práva není vytěžování, při němž dochází k trvalému nebo dočasnému přepisu celého obsahu databáze nebo jeho podstatné části na jiný podklad, a to jakýmkoli prostředky nebo jakýmkoli způsobem.

Stěžovatel napadl postup Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen „úřad“), který jeho IP adresu zablokoval přístup k internetové aplikaci „Nahlížení do katastru nemovitosti“, neboť zjistil masivní stahování dat. Přístup k aplikaci zablokoval v souladu s uživatelskými podmínkami proto, že se nejednalo o „interaktivní práci s aplikací“, nýbrž o automatizované vytěžování dat.

Šetření se soustředilo na posouzení zákonného omezení vyplývajících z uživatelských podmínek vydaných úřadem. Dle katastrálního zákona je katastr veřejný a každý má právo do něj nahlížet. Ve vyhlášce o poskytování údajů z katastru nemovitostí (vyhláška č. 162/2001 Sb., účinná do 31. prosince 2013) je pak zakotveno bezplatné nahlížení do katastru nemovitostí na vybrané údaje souboru popisných a geodetických informací prostřednictvím webových aplikací. Pravidla internetové aplikace tak mohla být v rozporu se zmíněnými právními předpisy, které umožňují každému bezplatné nahlížení a nestanoví žádné množstevní omezení získávaných dat, či způsob jejich získávání.

Z vyjádření úřadu vyplynulo, že se nahlížení do katastru nemovitostí historicky odehrávalo jedině osobní návštěvou katastrálního úřadu. Internetová aplikace měla umožnit nahlížení do katastru nemovitostí v souladu s novými technologickými možnostmi. Úřad zdůraznil nutnost odlišit nahlížení do katastru nemovitostí a vytěžování databáze. Vytěžování definuje ustanovení § 90 odst. 2 autorského zákona (zákon č. 121/2000 Sb.) jako „trvalý nebo dočasný přepis celého obsahu databáze nebo jeho podstatné části na jiný podklad, a to jakýmkoli prostředky nebo jakýmkoli způsobem“. Ustanovení § 21 odst. 1 katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb., účinný do 31. prosince 2013) umožňuje pouze nahlížení, nikoliv vytěžování.

Ochránkyně se s názorem úřadu ztotožnila a konstatovala, že uživatelské podmínky internetové aplikace „Nahlížení do katastru nemovitosti“ byly v pořádku.

2/7 Stavby a územní rozvoj

Řízení o určení právního vztahu

Ochránkyně obdržela větší množství podnětů napadajících postup stavebních úřadů v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Častější využívání tohoto řízení může souviset s novou judikaturou, jež **rozhodnutí o určení právního vztahu** označila za možný prostředek ochrany práv osob opomenutých bud' při oznamení stavby s certifikátem autorizovaného inspektora nebo při uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující opatření podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Osoby dotčené takto povoleným stavebním záměrem by mohly dosáhnout i soudní ochrany, a to právě prostřednictvím správní žaloby proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o určení právního vztahu. Z podnětů vyplynulo opakující se pochybení stavebních úřadů, které **namísto vydání rozhodnutí vyřizovaly žádosti pouze neformálně, sděleními a přípisy**, čímž vyloučily možnost odvolání, a tím soudního přezkumu, a prakticky tak popřely zmíněná rozhodnutí správních soudů. Ochránkyně proto trvala na řádném formálním ukončení správních řízení (zahájených dnem doručení žádosti příslušnému správnímu orgánu) ve smyslu vydání rozhodnutí či usnesení.

Ochránkyně současně zjistila, že některé osoby **zneužívají žádostí o určení právního vztahu k dosažení věcného přezkumu dříve vydaných územních rozhodnutí, stavebních povolení a souhlasů** a snaží se tak zvrátit existenci práva plynoucího z většinou již nezrušitelného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu. Ochránkyně se domnívá, že pokud nebyl souhlas či pravomocné rozhodnutí zrušen a nepozbyl platnosti, vyvolává zamýšlené účinky (působí vznik práva umístit, provést či užívat stavbu) a rozhodnutí o určení právního vztahu na tom nemůže nic změnit. Ani tato skutečnost však stavební úřad nezbavuje povinnosti řádně rozhodnout o žádosti o určení právního vztahu.

Prokazování souladu stavby s územním plánem

Ochránkyně zaznamenala snahu stavebníků **účelově obejít závazná pravidla (regulativy) platného územního plánu a stavebního zákona s cílem dosáhnout dodatečného povolení „černé“ stavby**, jejíž odstranění by jinak stavební úřad musel nařídit z důvodu nesouladu s územním plánem. Konstatovala, že při hodnocení souladu stavby určitého druhu s limity stanovenými územním plánem musí stavební úřad vždy vycházet ze skutečného účelu užívání stavby bez ohledu na její formální označení (např. objekt individuální rekreace označený za půjčovnu zahradního náradí). Stavební úřad se vždy musí přesvědčivě vypořádat s tím, zda umístění či realizace konkrétního stavebního záměru skutečně naplňuje cíle a úkoly územního plánování. Je přitom na stavebníkovi (vlastníkovi stavby), aby prokázal soulad stavby s územním plánem.

K obdobnému názoru dospěla i judikatura správních soudů. Konkrétně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2014, sp. zn. 5 As 161/2012, **k dodatečnému povolení stavby provedené v nezastavěném území nepostačuje její formální označení** jako jedné ze staveb, které lze podle § 18 odst. 5 stavebního zákona v takovém území umístit, ale musí být jednoznačně prokázáno, že to materiálně taková stavba skutečně je.

Kontrolní prohlídky staveb

Ochránkyně se opakovaně setkává se stížnostmi na postup stavebních úřadů při provádění kontrolních prohlídek, často za účelem **zjištění užívání stavby**. Často totiž stavební úřady kontrolní prohlídkou nezjistí, ani nemohou zjistit skutečnosti, na které je upozorňují stěžovatelé (obvykle vlastníci sousedních pozemků).

Podnět sp. zn.: 6890/2013/VOP/MPO

Stavební úřad může pro zahájení řízení o uložení pokuty za nepovolené užívání stavby použít též podklady, které obdržel spolu s podnětem k zahájení takového řízení, jestliže je z těchto podkladů zřejmé, že skutečně mohlo dojít ke spáchání přestupku či správního deliktu.

V některých případech splní kontrolní prohlídka svůj účel pouze tehdy, pokud stavební úřad její provedení oznámí a vyzve vlastníka stavby k jejímu umožnění těsně před jejím provedením.

Stěžovatelka napadla postup stavebního úřadu při provedení kontrolní prohlídky za účelem zjištění užívání nepovolené stavby zimní zahrady a terasy v prvním nadzemním podlaží dvorní části sousedního řadového domu. Stavebnímu úřadu opakovaně oznamovala, že sousedé zimní zahradu a terasu nepovoleně užívají. Namítala, že je obtěžována pohledem ze sousední terasy (domy jsou v řadové zástavbě) a zaslala stavebnímu úřadu také fotografie dokumentující užívání stavby. Stavební úřad po kontrolní prohlídce, k jejímuž provedení vlastníka stavby vyzval s několikadenním předstihem, konstatoval, že podle jeho zjištění stavba zimní zahrady a terasy není užívána.

Ochránkyně dospěla k závěru, že stavební úřad k řízení o uložení sankce za nepovolené užívání stavby může využít podklady, které mu zaslal podatel. Musí z nich však být bez pochybností zřejmé, že mohlo dojít ke spáchání přestupku či správního deliktu. V případě zahájeného řízení o uložení sankce musí stavební úřad následně vyhodnotit, zda lze takto získané podklady použít v řízení jako důkaz s ohledem na ochranu osobnosti a zásah do soukromí.

Stavební úřady zpravidla oznamují provedení kontrolní prohlídky stavebníkovi či vlastníkovi stavby předem. Může se proto na provedení kontrolní prohlídky „připravit“ tak, aby stavební úřad nemohl zjistit skutečnosti, za které by mohl sankcionovat, nebo ztěžuje provedení kontrolní prohlídky, a to při vědomí rizika pořádkové pokuty. V případech hrozícího zmaření účelu provedení kontrolní prohlídky proto ochránkyně doporučila, aby stavební úřady vyzývaly stavebníka (vlastníka stavby) k umožnění kontrolní prohlídky až bezprostředně před jejím provedením, přestože tak stavební úřad riskuje, že stavebník (vlastník stavby) právě nebude přítomen, případně pověřené pracovníky nebude chtít vpustit do stavby, či na pozemek.

Stavební úřad se závěry ochránkyně souhlasil a přislíbil, že se jejími doporučeními bude řídit.

Komunikace s Ministerstvem pro místní rozvoj ve věci příslušnosti k přezkumu souhlasů stavebních úřadů

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) nesouhlasí s názorem ochránkyně na to, kterému správnímu orgánu (stavebnímu úřadu nebo jemu nadřízenému úřadu) přísluší přezkoumat „**souhlasy vydávané podle stavebního zákona ve zjednodušeném procesním režimu**“ (územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru a kolaudační souhlas). Přestože ministerstvo připouští, že dosavadní právní úprava zasluhuje upřesnění, domnívá se, že vedení přezkumného řízení přísluší stavebním úřadům, které souhlas vydaly. Ochránkyně je naopak přesvědčena o tom, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona jsou správními akty, jimiž se osobám zakládají konkrétní práva, proto i na jejich přezkoumání dopadají přísnější pravidla, než ta pro přezkum pouhých sdělení, vyjádření či osvědčení, jež nová práva nezakládají (podle části čtvrté správního rádu). Přezkum souhlasů týmiž stavebními úřady, které je vydaly, zpochybňuje podle názoru ochránkyně nestrannost a objektivitu přezkumného procesu. Ochránkyně nyní navrhla opatření k nápravě, kterým ministerstvo požádala, aby svůj postoj přehodnotilo a zveřejnilo pak metodické stanovisko.

Financování výkonu rozhodnutí stavebních úřadů

Ochránkyně pokračuje v šetření svých předchůdců, jehož předmětem je zajištění výkonu rozhodnutí vydávaných stavebními úřady ve veřejném zájmu (například rozhodnutí o neodkladném odstranění stavby, nařízení zabezpečovacích prací, či nařízení povinnosti zjednat nápravu v rámci kontrolní prohlídky stavby).

Ochránkyně v součinnosti s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy shromáždila formou **dotazníkového šetření** přehledné a aktuální údaje k výkonu rozhodnutí stavebních úřadů. Z údajů plyne, že **stavební úřady ročně nevykonají několik rozhodnutí vydaných ve veřejném zájmu** právě z důvodu nedostatku finančních prostředků na krytí nákladů exekuce.

Za účelem řešení tohoto nežádoucího stavu, kdy povinnosti uložené ve veřejném zájmu (jako je ochrana života, zdraví osob či majetku) nejsou splněny, a to ani nuceným výkonem, ochránkyně vyvolala pracovní jednání. Zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí, Asociace krajů České republiky, Svazu měst a obcí České republiky se s ochránkyní shodli na potřebnosti a naléhavosti řešení. Účastníci jednání konstatovali, že finanční spoluúčast státu na krytí nákladů na splnění povinnosti uložené ve veřejném zájmu je na místě v mezních situacích, kdy stavební úřad přes veškeré své úkony nedosáhne splnění povinnosti, kterou uložil vykonatelným rozhodnutím. Ministerstvo financí přislíbilo vyčlenit ze státního rozpočtu částku na krytí nákladů na výkon rozhodnutí. Účastníci zmíněného jednání nyní připravují konkrétní pravidla úhrady nákladů na výkon rozhodnutí.

Ochrana před hlukem

V roce 2014 se většina podnětů na obtěžování hlukem týkala hluku z průmyslových provozů umístěných v blízkosti bytové zástavby, hluku ze silniční dopravy a hluku z restauračních zařízení (pohostinství, noční bary a podobně). Ochránkyně se v připomínkovém řízení k návrhu změny zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb.) **neúspěšně pokoušela zabránit vyloučení hluku působeného zákazníky restauračních zařízení** (hlasové projevy osob) z „dosahu“ zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle názoru ochránkyně je totiž tento hluk (vyjma standardních technických zdrojů hluku jako klimatizace, chladicí zařízení a podobně) dominantní složkou hluku z hostinských provozoven a také nejčastějším předmětem stížností na tento druh hluku. Přestože tedy ochránkyně návrh jako takový vítá, v této části s ním rozhodně nesouhlasí.

Lidé setrvale napadají také **hluk z veřejných hudebních produkcí**. Obtěžování hlukem z ojedinělých produkcí nemohou zabránit orgány státní správy (stavební úřady, orgány ochrany veřejného zdraví). Ochránkyně proto doporučovala volit účinnější cestu – obrátit se na soud (se žalobou na ochranu před tzv. imisemi), případně na orgány samosprávy. Obce totiž mohou obecně závaznou vyhláškou zakotvit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tančních zábav a diskoték. Porušení vyhlášky lze pokutovat (a vynucovat tak její dodržování).

Podnět sp. zn.: 3713/2014/VOP/TM

Ojedinělé pořádání hudební produkce ve stavbě k tomu výslovně neurčené kolaudačním rozhodnutím (kolaudačním souhlasem nebo obdobným opatřením stavebního úřadu) nelze automaticky považovat za nepovolené užívání stavby, a to i v případě překročení hlukového limitu.

To, zda jde o takovou změnu v užívání stavby, která již vyžaduje zásah stavebního úřadu, musí vždy podle konkrétních okolností (intenzita zásahu do právem chráněného veřejného zájmu) posoudit stavební úřad na základě úplného zjištění skutkového stavu věci v souladu se zásadou materiální pravdy.

Stěžovatel napadal obtěžování hlukem z příležitostních kulturních akcí (pořádaných dvakrát za rok) na sportovním stadionu, které byly spojeny s veřejnými hudebními produktemi. Stěžovatel jako vlastník sousedních nemovitostí namítal, že tímto užíváním stadionu se jeho vlastník dopouští nepovolené změny užívání stavby. Toto tvrzení opřel i o výsledky měření hluku z hudební produkce, které prokázalo překročení limitů hluku stanovených k ochraně veřejného zdraví představující porušení povinnosti pořadatele (podnikající fyzické osoby).

Ochránkyně však podpořila posouzení věci stavebním úřadem (a jemu nadřízeným krajským úřadem). Porušení povinnosti pořadatele dodržet stanovené limity hluku (za které orgán ochrany veřejného zdraví ostatně uložil pořadateli pokutu) neznamená bez dalšího zároveň porušení stavebního zákona.

Stavební úřad musí podle okolnosti konkrétního případu nejprve prověřit, zda jednání uživatele stavby není pouhým jedinělým vybočením z pravidel zakotvených stavebním povolením a zohlednit v souladu s judikaturou i variabilitu účelu užívání stavby. V tomto případě ochránkyně souhlasila se závěrem úřadu, že zásah do právem chráněného veřejného zájmu nebyl tak intenzivní, aby vyžadoval zásah stavebního úřadu z důvodu nepovoleného užívání stavby.

Památková péče

V průběhu roku 2014 ochránkyně spolupracovala na přípravě **nového památkového zákona**. K radosti ochránkyně Ministerstvo kultury respektovalo také dlouhodobé výtky jejich předchůdců ke stávající úpravě.

Ochránkyně považuje za významný posun zejména to, že **nový památkový zákon upravuje možnost dotací vlastníkům nemovitostí v památkových územích**, posiluje pravomoci Památkové inspekce a výslovně uvádí, že památkově chráněná území se stanoví opatřením obecné povahy. V celém procesu vyhlašování památkově chráněných území tak bude zajištěna účast veřejnosti, včetně dotčených vlastníků nemovitostí nacházejících se na území budoucí památkové zóny či rezervace.

Ochránkyně se často setkává s tím, že ačkoliv orgán státní památkové péče koná podle zákona (ukládá opatření za účelem zabezpečení kulturní památky a uděluje pokuty), památka přesto dál chátrá, neboť obec, která má podle zákona nést náklady (nuceného) náhradního výkonu uložených opatření, odmítá potřebné finanční prostředky uvolnit, případně ve svém rozpočtu nemá na tyto účely vyčleněny žádné prostředky. Ochránkyně je přesvědčena o nutnosti zvážit větší účast státu. Má-li stát zájem na památkové ochraně, měl by se o památku postarat a případné náklady vynaložené na její záchranu vymáhat po vlastníkovi stavby.

Pohřebnictví

Také v roce 2014 se na ochránkyni obraceli lidé s podněty týkajícími se agendy pohřebnictví. Zejména šlo o **spory o hrobová místa mezi příbuznými** způsobené tím, že soud v dědickém řízení (řízení o pozůstalosti) neprojednal přechod nájmu hrobového místa na dědice ani přechod vlastnictví k hrobovému zařízení (náhrobek, pomník, hrobka). Dědici o svém právním nástupnictví rovněž zapomínají informovat provozovatele pohřebiště, který pak jedná pouze s některými členy pozůstalé rodiny. Ochránkyně proto doporučuje obcím, aby při uzavírání nových nájemních smluv na hrobová místa důsledně vyžadovaly předložení dokladu o právním nástupnictví (rozhodnutí soudu v řízení o pozůstalosti).

Ochránkyně zaznamenala také kritické poznámky obcí, provozujících většinu pohřebišť, k novému občanskému zákoníku. Obcím již totiž nepřísluší vlastnictví opuštěných věcí. Problémy vyvolává také absence zákonné definice hrobového zařízení v zákoně o pohřebnictví (zákon č. 256/2001 Sb.).

2/8 Životní prostředí

Stanovování emisních limitů pro komunální čistírny odpadních vod

Veřejná ochránkyně práv se setkala s případy, kdy vodoprávní úřady při vydávání nového **povolení k vypouštění odpadních vod** pro stávající městskou čistírnu odpadních vod stanovily mírnější limity, než byla čistírna odpadních vod schopna dodržovat. Vycházely přitom především z číselných hodnot přílohy č. 7 nařízení vlády o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod (nařízení vlády č. 61/2003 Sb.), vložené do nařízení vlády s účinností od 4. března 2011, a ze znění § 38 odst. 10 vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb.).

Ochránkyně zahájila **šetření z vlastní iniciativy** s dílcem cílem zmapovat praxi vodoprávních úřadů při stanovování emisních limitů pro nové i stávající komunální čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“). Šetření prakticky směřuje ke změně uvedené přílohy nařízení vlády, nejlépe v rámci novely k implementaci unijních předpisů, již Ministerstvo životního prostředí plánuje na rok 2015.

Ochránkyně již provedla **dotazníkový výzkum**. Vodoprávních úřadů se mimo jiné ptala, jak často zmírňují emisní limity pro komunální (městské a obecní) ČOV. Oslovila všechny krajské úřady (včetně Magistrátu hlavního města Prahy) a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dotazník vyplnilo 88 % dotázaných. Výzkum ukázal, že vodoprávní úřady při stanovování emisních limitů zpravidla nestanoví přísnější limity než hodnoty uvedené v příloze č. 7 nařízení vlády a v nemalém počtu případů stanovily mírnější limity i v případech, kdy ČOV byla schopna dodržovat původní přísnější limity.

Vodoprávní úřady připojily množství podnětných komentářů a připomínek. Za závažnější označily skutečnost, že řada obcí dosud nemá centrální systém odkanalizování.

Novelizace vyhlášky o ochraně dřevin a povolování jejich kácení

V polovině roku 2013 vstoupila v účinnost nová prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí (vyhláška č. 189/2013 Sb.) k zákonu o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.), upravující povolování kácení dřevin. Některá pravidla, jež tato vyhláška přinesla (zejména sporná definice zahrada a vynětí kácení veškerých dřevin v nich z povolovacího režimu), se záhy stala předmětem kritiky odborné i laické veřejnosti. Výhrady směřovaly k riziku úbytku cenných dřevin v sídlech (celoměstský významná zeleň v podobě neovocných dřevin v zahradách sídel), či **nepřiměrenosti pravidel pro vlastníky a uživatele staveb pro rodinnou rekreaci** (chalupáři, chataři, zahrádkáři), na něž možnost kácení ovocných dřevin bez povolení (zdůrazňovaná při schvalování vyhlášky) vůbec nedopadala. Ochránkyně obdržela množství podnětů nabádajících ji, aby Ústavnímu soudu navrhla zrušení vyhlášky pro její protiústavnost (nesoulad nově nastaveného režimu pro kácení v zahradách se zákonným zmocněním k vydání vyhlášky).

Ochránkyně se ke kritice nové vyhlášky připojila (nadto zjistila porušení legislativních pravidel vlády ve schvalovacím procesu). Již samotná definice zahrady („pozemek u bytového nebo rodinného domu v zastavěném území obce, který je stavebně oplocený a nepřístupný veřejnosti“) vyvolává pochybnosti a nenaplňuje požadavek právní jistoty (srozumitelnost a předvídatelnost následků právního předpisu). To zvyšuje riziko nesprávné aplikace ze strany orgánů ochrany přírody. Zdůraznila, že se dopady aplikace vyhlášky v praxi rozcházejí s deklarovaným úmyslem zákonodárce nevyžadovat povolení ke kácení u dřevin nižších ekologických a společenských funkcí. Ochránkyně využila svého zvláštního oprávnění podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv a doporučila Ministerstvu životního prostředí, aby vyhlášku změnilo. **Ministerstvo pak sporná ustanovení změnilo** vyhláškou č. 222/2014 Sb. (s účinností k 1. listopadu 2014).

Chov zvířat

Ochránkyně v roce 2014 obdržela několik podnětů týkajících se chovu zvířat. Směřovaly k různým otázkám – od obtěžování chovem, přes projednávání správních deliktů, až k přijímání zvláštních opatření podle zákona na ochranu zvířat proti týrání (zákon č. 246/1992 Sb.).

Ochránkyně zaznamenala dva poměrně zásadní problémy, které v praxi znesnadňují účinnou ochranu zvířat před týráním. Oba souvisejí s ukládáním takzvaných zvláštních opatření – například nařízení náhradní péče, snížení počtu zvířat či pozastavení činnosti. **Zvláštní opatření** může uložit obecní úřad obce s rozšířenou působností na návrh krajské veterinární správy, která v oblasti ochrany zvířat proti týrání zajišťuje odborné posouzení.

První spornou otázkou představují **náležitosti a závaznost návrhu** pro obecní úřady. Úřady tak při ukládání zvláštních opatření postupují různě. Ochránkyně se proto dotázala Ministerstva zemědělství, zda plánuje vydat metodický pokyn ke sjednocení jejich postupu.

Druhým problémem je **financování výkonu některých zvláštních opatření**, především nařízení náhradní péče o týrané zvíře. Podle zákona sice náklady hradí chovatel (osoba, které bylo zvíře odebráno), ten však v praxi často nemá dostatek finančních prostředků. Obec tedy musí náhradní péči nejprve uhradit ze svého rozpočtu. Následné vymáhání nákladů po chovateli je pak obtížné, ne-li nemožné. Případné propadnutí zvířete státu daný problém ve většině případů neřeší. Ministerstvo zemědělství přislíbilo, že ve spolupráci se Státní veterinární správou zpracuje metodiku.

Posuzování vlivů na životní prostředí

Ochránkyně se opakovaně setkává s nedostatečným využíváním potenciálu posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „EIA“) při projednávání zamýšlených investičních záměrů v území.

Již předchůdci ochránkyně dlouhodobě zdůrazňovali, že **každý záměr nového využití území by se měl stát předmětem důkladného posouzení**. Zejména v případě návrhu aktivit s očekávanými významnými dopady na okolí je zapotřebí, aby příslušné správní orgány ve spolupráci se samosprávou dbaly na komplexní posouzení s cílem maximálně citlivého začlenění do stávající sídelní struktury s respektem k zásadám urbanismu i požadavkům na zachování pohody bydlení. Právě institut posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je v daném směru klíčovým instrumentem, a to jak s ohledem na jeho načasování (samý počátek veřejnoprávního projednávání záměru), tak projednání možných variant řešení záměru.

Problematika EIA je v současnosti relativně samostatnou a dostatečně propracovanou částí právní úpravy ochrany životního prostředí. Promítají se do ní i zásady které jsou právní úpravě ochrany životního prostředí vlastní. Postup podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) je předurčen k naplnění důležitých zásad, kterými jsou **zásada prevence** (předcházení možným budoucím škodám na životním prostředí), **zásada komplexnosti** (posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru) a **zásada alternativního řešení** záměru.

Ochránkyně zjistila, že v některých případech úřady právní úpravu EIA neaplikují dostatečně důsledně. Zdůraznila proto nezbytnost rádného odůvodnění výstupu podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, ovlivňujícího jeho přesvědčivost (i pro veřejnost).

Podnět sp. zn.: 5655/2013/VOP/MKČ

Na odůvodnění závěru zjišťovacího řízení je nutné přiměřeně použít požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel požádal o prošetření postupu krajského úřadu a Ministerstva životního prostředí při posuzování vlivů záměru velkého obchodního centra na životní prostředí a závěru zjišťovacího řízení vydaného k záměru krajským úřadem. Reali-

zace záměru byla naplánována na ploše téměř 16 000 m² a jeho provedením měla vzniknout nákupní galerie s obchody, kavárny, službami a podzemními garážemi s počtem 431 parkovacích stání. Měla to být pětipodlažní stavba (z toho dve podzemní podlaží). Záměr byl navržen z velké části v lokalitě, která se nachází na území městské památkové zóny, v archeologicky cenné lokalitě a v blízkém sousedství významných kulturních památek. Záměr počítal s demolicí stávajícího kulturního a společenského centra. Při realizaci záměru se počítalo s vytěžením cca 150 000 m³ zeminy.

Krajský úřad ukončil zjišťovací řízení se závěrem, že záměr nebude dále posuzován, a ministerstvo v jeho postupech neshledalo závady. Ochránkyně jednání obou úřadu považovala za nedostatečné. Vlastní závěr zjišťovacího řízení krajského úřadu ochránkyně shledala nepřekoumatelným z důvodu obecnosti. Zjistila, že obavy z významného vlivu na životní prostředí byly formulovány v zásadě velmi široce a možné dotčení tak bylo zjištěno u většiny složek životního prostředí. Námitky pak zpochybňovaly celkový rozsah záměru ve spojení s jeho umístěním do centrální památkové zóny města. Záměr neobsahoval alternativní řešení. Několik subjektů přitom navrhovalo posoudit variantní řešení (kupříkladu varianta s menším hloubkovým založením) v tzv. velké ELA proceduře. Ochránkyně dospěla k závěru, že v takovém případě měl úřad v závěru zjišťovacího řízení vyslovit, že záměr bude posuzován podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, a současně uložit povinnost zpracovat variantní řešení záměru. Záměr nadto neměl oporu v územně plánovací dokumentaci, proto bude předmětem dalšího komplexního projednávání. Ochránkyně proto případ uzavřela poté, co úřadům nedostatky vytakla.

2/9 Přestupky

Omluva advokáta – zmocněnce obviněného z ústního jednání

Ochránkyně se zabývala omluvou advokáta osoby obviněné z přestupku z ústního jednání. Dospěla k závěru, že by správní orgán při posuzování důvodnosti omluvy účastníka řízení či jeho zástupce z ústního jednání měl vycházet z konkrétních podkladů, včetně omluvy z důvodu dovolené. Při souběhu ústního jednání a jiných pracovních závazků advokáta účastníka řízení by měl zohlednit časovou posloupnost převzetí zastupování v jednotlivých věcech. Z omluvy advokáta by mělo být vždy zřejmé, že nemohl využít substituce jiným advokátem či pověřit zastoupením advokátního koncipienta. Zejména v případě opakování omluvy by měl správní orgán zvážit, zda se nejedná o pokus vyhnout se odpovědnosti za přestupek s ohledem na zánik odpovědnosti za přestupek po uplynutí jednoho roku od jeho spáchání.

Prominutí zmeškání úkonu

Ochránkyně zkoumala oprávněnost odepření prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu. Zákon stanoví, že zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být zmeškaný úkon učiněn, uplynul jeden rok. Ochránkyně nesouhlasí s dosavadním výkladem úřadů, které zachování lhůty vztahují k okamžiku rozhodování o žádosti. Považuje za absurdní, že by k marnému uplynutí lhůty (a tím nemožnosti prominutí zmeškání úkonu) prakticky vedla i nečinnost úřadu. **Lhůta je podle ochránkyně bez dalšího zachována, pokud účastník řízení podal žádost včas.** Stěžovateli (a ochránkyni) dal nakonec za pravdu Krajský soud v Brně (rozsudek sp. zn. 41 A 4/2014 ze dne 19. listopadu 2014).

Podnět sp. zn.: 1606/2014/VOP/IK

Přestupek proti majetku podvodem lze spáchat též úmyslným neuskutečněním přislíbeného plnění nemajetkového charakteru, pokud v důsledku takového jednání vznikne poškozenému majetková škoda.

Stěžovatel napadl postup přestupkové komise ve věci obviněného, který se vůči němu měl dopustit přestupku proti majetku podvodem podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb.). Přestupek spočíval v postupném vylákání částky na kredit do mobilního telefonu v celkové výši 3 575 Kč prostřednictvím SMS zpráv, v nichž obviněný stěžovateli opakovaně přislíbil návštěvu intimního charakteru. Tu nakonec neuskutečnil. Přestupková komise řízení zastavila podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Konstatovala, že nebylo nade vši pochybnost prokázáno, že by obviněný z přestupku uvedl stěžovatele v omyle v úmyslu obohatit se.

Ochránkyně dospěla k závěru, že úmysl jakožto pojmový znak přestupku proti majetku je třeba vztahovat nikoliv k motivační stěžovatele v roli poškozeného (není rozhodné, zda částky na dobití kreditu posílal obviněnému z přestupku na základě jeho výslovné žádosti, nebo z vlastní dobré vůle). Je naopak třeba zkoumat vnitřní pohnutky obviněného z přestupku. Jinými slovy, správní orgán by měl zkoumat, zda měl pachatel přestupku v úmyslu způsobit škodu na cizím majetku podvodem. Vzhledem k okolnostem případu i k osobnosti obviněného, který byl v minulosti opakováně odsouzen pro majetkovou trestnou činnost, ochránkyně dovídala, že se obviněný přestupku proti majetku podvodem dopustil. Správní orgán její argumentaci akceptoval.

2/10 Policie

Ukládání a vybírání kaucí v dopravě

Postupem Policie České republiky (dále jen „policie“) při ukládání a vybírání kaucí v dopravě podle § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb.) se zabýval již v roce 2013 veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský. Usiloval pak o **kvalitnější odůvodnění uložení kauce** a o zpřesnění zákonních podmínek uložení kauce. Přes obecnou shodu nutnosti rádného odůvodnění rozhodnutí se ochránkyně nadále setkávala s nejasnými odůvodněními opírajícími se jen o výši hrozící sankce za přestupek, bez posouzení jednání podezřelého. Ukládání kaucí již však usměrnila judikatura Nejvyššího správního soudu (například rozhodnutí ze dne 11. června 2014, sp. zn. 3 Aps 10/2013 nebo rozhodnutí ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. 4 As 6/2014).

Činnost policie v rámci „přípravného řízení“

Další agendou policie, s níž se ochránkyně opakovaně setkává, je její činnost v rámci „přípravného řízení“ u přestupků podle § 58 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb.). **Policie má v některých případech tendenci posuzovat případ místo správního orgánu.** Zpravidla se tak děje v hraničních případech, kdy je sporné, zda jde o podezření z přestupku či nikoli, tedy zda jsou naplněny všechny znaky přestupku. Je však úkolem správního orgánu, nikoli policie, provést dokazování a teprve na základě zjištění učiněných v rámci řízení rozhodnout, zda jde o přestupek a kdo se ho dopustil.

Podnět sp. zn.: 5656/2014/VOP/MK

Podezřelý z přestupku nemá povinnost vyjádřit se k oznámení o přestupku. Vynucování vyjádření, ať již ve formě výzvy dle § 10 odst. 5 zákona o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb.), nebo donucovacími prostředky dle § 51 a násl. téhož zákona, je nezákonné.

Stěžovatel napadl postup policie v rámci dopravně bezpečnostní akce zaměřené na dodržování dopravních předpisů chodci. Byl přistižen, když přecházel vozovku v blízkosti přechodu pro chodce, avšak mimo něj a to v době, kdy pro chodce svítil signál „volno“ (procházel mezi vozidly stojícími na signál „stůj!“). Stěžovatel na výzvu policisty prokázal svou totožnost, avšak nesouhlasil s vyřízením věci v blokovém řízení, načež byl vyzván, aby policistu následoval ke služebnímu vozidlu, kde měla být celá věc rádně dořešena.

Po ujetí cca 100 metrů stěžovatel odmítl dále pokračovat, protože spéchal na další spoj hromadné dopravy. Policista přesto trval na další účasti stěžovatele při dořešení věci. Dořešením věci minal policista možnost stěžovatele vyjádřit se k oznámení přestupku. Kvůli vzrůstajícímu pasivnímu odporu stěžovatele přistoupili policisté nejprve k výzvám s užitím slov „jménem zákona“ a posléze i k použití donucovacích prostředků.

Později ředitel krajského ředitelství policie sdělil, že „dořešením“ bylo míněno provedení lustrace osoby v informačních systémech a též ověření pravosti občanského průkazu.

Ochránkyně dospěla k závěru, že policie pochybila. Vyjádřit se k oznámení přestupku je právem, nikoli povinností podezřelého, tudíž neexistoval žádný zákonní důvod k tomu, aby policisté nutili stěžovatele k další chůzi ke služebnímu vozidlu.

Ochránkyně zpochybnila vysvětlení nutnou lustrací v informačních systémech. Hodlá-li policie omezovat na svobodě osoby, které již svou totožnost prokázaly zákonem předvídaným způsobem (předložením občanského průkazu), tím, že je nutné jít ke vzdálenému služebnímu vozidlu, čekat na dokončení lustrace v informačních systémech a podobně, smí tak činit jen v souladu se zásadou přiměřenosti podle § 11 zákona o Policii České republiky.

Zásah do základních práv kontrolované osoby musí být přiměřený. Není bez významu, že povinnost lustrací stanovená policistům interními akty řízení neodpovídá zákonem zakotveným povinnostem kontrolovaných osob. Lustrace v informačních systémech do určité míry připomínala postup podle § 63 odst. 3 a násl. zákona o Policii České republiky, který však dopadá na situace, kdy dotyčný svou totožnost neprokáže. Jinými slovy, pokud je policista schopen provést dotazy do informačních systémů tak, že prověřovanou osobu nepřiměřeně neomezí (což je třeba posuzovat individuálně), nechť tak učiní. V opačném případě považuje ochránkyně takový postup za chybný.

2/11 Vězeňství

Hygienické podmínky

Jednou ze změn, kterou přinesla novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb.) účinná od 1. ledna 2014, bylo nahrazení tzv. sociálního kapesného (100 Kč měsíčně) pro nemajetné odsouzené **balíčkem věcí osobní potřeby** (hygienické, dopisní potřeby a podobně). Obsah balíčku dále upřesňuje vnitřní předpis Vězeňské služby České republiky (dále jen „vězeňská služba“). Podle něj se obsah balíčku řídí aktuálními potřebami toho kterého odsouzeného. Pověřený zaměstnanec (zpravidla vychovatel, jemuž je odsouzený svěřen do péče) ověří nárok na balíček a rovněž schválí obsah poskytnutého balíčku.

Od počátku roku 2014 se v podnětech objevují výhrady k **obsahu balíčku**. Namátkou lze zmínit, že balíček obsahuje například dopisní papír a obálky, ale už ne poštovní známky. Balíček rovněž obsahuje například hřeben, ale nikoliv toaletní papír a podobně. Podle zjištění ochránkyně navíc obsah balíčku v žádném případě neodpovídá aktuálním potřebám odsouzených. Jediná obměna obsahu balíčků spočívá v tom, že se jednotlivé položky automaticky obměňují v intervalech stanovených vnitřním předpisem, protože přizpůsobení obsahu balíčku potřebám jednotlivých odsouzených přestavuje **neúměrné administrativní zatížení** pověřených pracovníků. Paradoxně tak například holohlaví odsouzení dostávají šampon a bezzubí zubní pastu. Současná situace vede k tomu, že **odsouzení s nadbytečným věcmi obchodují**.

Ochránkyně je přesvědčena o tom, že by základní hygienické potřeby (jako toaletní papír či mýdlo) měli odsouzení obdržet automaticky (mimo balíček; neměli by si je sami pořizovat ani jinak). Obecně je přesvědčena o **nevzhodnosti konceptu balíčku věcí osobní potřeby**, proto se svými výhradami seznámila Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky a jednala o nich s generálním ředitelem.

Podle důvodové zprávy k nově rádu výkonu trestu odnětí svobody (vyhláška č. 345/1999 Sb.), by měla vyhláška nově obsahovat ustanovení, které zajistí „aby místo balíčku mohli odsouzení obdržet poukázky, za něž by věci osobní potřeby získali podle svého výběru ve vězeňské prodejně“.

Ochránkyně z vlastní iniciativy zahájila šetření zaměřené na prověření hygienických podmínek v českých věznících, konkrétně na dostatečnost **sprchování vězněných osob** v teplé vodě, které obvykle probíhá pouze jednou týdně. Až na výjimky (sprchování po sportovních aktivitách či na některých pracovištích) jde o plošnou praxi (napříč věznicemi), která vychází z rádu výkonu trestu. Evropská vězeňská pravidla přitom doporučují sprchování pokud možno denně, nejméně však dvakrát týdně, a to v zájmu všeobecné hygieny. Ochránkyně využila svého zvláštního oprávnění doporučit změnu právní úpravy podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv a obrátila se na Ministerstvo spravedlnosti s návrhem na změnu rádu výkonu trestu odnětí svobody. Rovněž toto doporučení bylo zapracováno do výše zmíněné novely.

Uzamykání odsouzených přes den

Odsouzení jsou podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody uzamykáni v době určené ke spánku (osm hodin), pokud to podmínky ve věznici umožňují. Mimo to může ředitel věznice dobu uzamykání v odůvodněných

případech prodloužit, a to s přihlédnutím k požadavkům zachování pořádku a bezpečnosti ve věznici. Takové opatření však nesmí být plošné či trvalé.

Podnět sp. zn.: 2050/2014/VOP/MS

Zařazení odsouzeného do třetí prostupné skupiny vnitřní diferenciace není (samo o sobě) dostačeným důvodem pro prodloužení doby, po kterou bude uzavřen na cele nebo v ložnici.

Na ochránkyni se obrátil stěžovatel s výhradou k umístění ve zvláštní části ostrahového oddělení věznice, kde má být přísnější režim než na standardním oddělení. Přísnější režim spočíval především v tom, že se cely otevřaly pouze na čtyři hodiny denně (v závislosti na programu zacházení toho kterého odsouzeného).

Při místní šetření ve věznici vyšlo najevo, že na dané oddělení byli umísťováni odsouzení ve třetí prostupné skupině vnitřní diferenciace. Trvalé prodloužení stanovené doby uzamykání cel ochránkyně označila za vadný postup věznice. Vyhláška totiž ředitel věznice zmocňuje pouze k výjimečnému prodloužování stanovené doby uzamykání cel v odůvodněných případech (například po spáchání kázeňského přestupku do doby rozhodnutí o něm tak, aby odsouzený nemohl ovlivňovat svědky). K uzamčení odsouzených může dojít též například po hromadném ničení majetku, opět do doby, než budou všichni pachatelé kázeňský potrestání nebo v případě nezbytných oprav technického zabezpečení a podobně. Uzamykání odsouzených podle § 50 odst. 2 rádu výkonu trestu odnětí svobody musí vycházet z vyhodnocení individuálních rizik a bezpečnostní důvody musejí být prokazatelně dány u každého odsouzeného, přičemž jejich trvání musí být průběžně sledováno.

To, že je odsouzený zařazen do třetí diferenciаční skupiny, se negativně projeví například v hodnocení pro soud pro účely podmíněného propuštění. Tito odsouzení jsou rovněž „postiženi“ jinými omezeními vyplývajícími ze zařazení do této skupiny (omezení možnosti sledování televize a podobně). Po vydání zprávy o šetření věznice rozšířila dobu otevřání cel na daném oddělení a ochránkyně proto případ uzavřela.

Vyřizování stížností ve věznici

Ochránkyně není povolána k tomu, aby nahrazovala činnost „stížnostních orgánů“ ve věznicích (zpravidla oddělení prevence a stížností, v případě kázeňského trestu pak jiný pověřený pracovník). Naopak odsouzené nabádá (vyjma naléhavých případů), aby se v případě jakýchkoliv výhrad obraceli nejprve na tyto stížnostní orgány. Přes převažující nedůvěru odsouzených k podávání stížností těmto orgánům platí, že se tyto orgány musejí zabývat stížnostmi odsouzených a řešit je objektivně. Rádnost prověření stížnosti pak může posoudit ochránkyně.

V průběhu roku 2014 ochránkyně doporučovala, aby věznice archivovala **záznam z kamerového systému**, pokud ho použila jako důkaz při šetření stížnosti. Pořízení přepisu záznamu a jeho smazání s odůvodněním, že nepotvrdí tvrzení stěžovatele, činí celé šetření velmi **nevěrohodným**.

Stejně tak v případě stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ochránkyně zdůraznila, že **zásada materiální pravdy**, ovládající kázeňské řízení proti odsouzenému, vyžaduje náležité objasnění okolností kázeňského přestupku a prokázání viny pachatele. Jeví-li se tvrzení domnělého pachatele, kterými se hájí, jako nevěrohodná, je zapotřebí provést další možné důkazy k prokázání či vyloučení jeho viny. Prosté zhodnocení tvrzení domnělého pachatele jako úcelového je bez dalších relevantních důkazů **nepřezkoumatelné**, a tudíž ve vztahu k možné vině zcela neprůkazné.

Násilí mezi odsouzenými

Ochránkyně se v roce 2014 zabývala několika případy násilí mezi odsouzenými. Nezřídka se lze setkat s případy vyhrožování, méně často pak právě s případy fyzického násilí. Nezasvěcený člověk by se mohl domnívat, že pokud si na fyzické napadení nikdo nestěžuje, tak se neděje. Pravděpodobnějším vysvětlením je však to, že násilí mezi odsouzenými je součástí tzv. **druhého života odsouzených**, kterým je třeba rozumět systém vzájemných vztahů a vazeb uvnitř vězeňských zařízení, který je navenek neviditelný a je důsledně skrýván.

Níže uvedená kazuistika představuje jeden z těchto případů, kdy odsouzení snad s ohledem na rozsah či závažnost násilí na případ upozornili. V daném případě je zvláště závažné, že věznice na jejich oznámení reagovala jen formálně (provedením bezvýsledného šetření).

Podnět sp. zn.: 7326/2013/VOP/JM

I jen důvodné podezření na násilí mezi odsouzenými podle § 35 řádu výkonu trestu odnětí svobody zakládá povinnost ředitele věznice učinit vhodná opatření k tomu, aby bylo násilí zabráněno.

Na ochránkyni se obrátil stěžovatel společně s dalšími cca 20 odsouzenými, kteří vykonávají trest odnětí svobody ve vazební věznici. Stížnost odsouzených směřovala proti tvrzenému psychickému a fyzickému týráni, ponižování lidské důstojnosti a rasovým urázkám na specializovaném oddělení pro trvale pracovně nezařaditelné odsouzené. Měl se ho především dopouštět tzv. chodbař, tedy jeden ze dvou odsouzených zaměstnaných věznicí jako sanitář pro poskytování péče tamním vězňům. Nařčený chodbař měl i zneužívat svého postavení. Personál věznice měl být podle stížnosti nečinný, ač měl seznat již řadu skutečností nasvědčujících špatnému zacházení s vězni. Chodbař byl vyšetřován pro podezření ze znásilnění a ublížení na zdraví jiných odsouzených.

Ochránkyně shledala pochybení vazební věznice spočívající v tom, že neřešila kritickou situaci na uvedeném oddělení. I přes prověřování stížnosti oddělením prevence a stížností zde přetrávala zlá atmosféra, která měla své objektivní projevy ve výpovědích jednotlivých odsouzených či v umístění jednoho z nich na krizovém oddělení z důvodu strachu z chodbaře. Ačkoli to byl neobvykle rozsáhlý případ, vazební věznice neučinila žádné kroky k zabránění možnému špatnému zacházení do budoucna. Po vydání zprávy ochránkyně předpokládala, že vazební věznice získala vodítko pro to, aby neprodleně zakročila a přemístila chodbaře na jiné oddělení ve věznici či zajistila jeho přemístění do jiné věznice a přijala další opatření k uklidnění situace na oddělení. Rovněž se jevilo jako důležité objektivně vymezit práva a povinnosti chodbařů tak, aby nemohly vznikat pochybnosti, za co jsou vlastně placeni a jaké jsou jejich úkoly.

Vazební věznice problematického odsouzeného odmítla přemístit a obhajovala jeho tehdejší umístění. Jednou z námitek odsouzených, kteří si na výhružky a násilí stěžovali, bylo, že chodbař je snad spřízněn s vedoucím oddělení výkonu trestu ve vazební věznici, nebo že vedoucí z jiného důvodu jeho jednání kryje. Právě tento vedoucí uplatňoval vůči ochránkyni ve vyjádření věznice všechny argumenty pro to, aby chodbař mohl setrvat.

Po závěrečném stanovisku nakonec vazební věznice přijala argumenty ochránkyně o nutnosti učinit vhodná opatření k zamezení násilí ve věznici již jen na základě důvodného podezření. Dotčený chodbař byl přemístěn do jiné věznice. Vazební věznice rovněž vymezila povinnosti tzv. chodbařů zaměstnaných jako sanitáři.

Valorizace odměn odsouzených

Pozornost ochránkyně si vyžádalo i odměnování odsouzených za práci. Výši pracovní odměny odsouzených stanoví nařízení vlády o výši a podmínkách odměnování odsouzených osob zařazených do zaměstnání ve výkonu trestu odnětí svobody (nařízení vlády č. 365/1999 Sb.). Ochránkyně považuje za problematické, že se pracovní odměna od 1. ledna 2000 nezměnila. Pro srovnání odkázala na výši minimální mzdy, která se zvyšuje pravidelně. Nadto **průměrná měsíční odměna odsouzeného** za jeho práci dosáhla za rok 2013 pouze 3 777 Kč, ačkoliv minimální výše měsíční pracovní odměny stanovená uvedeným právním předpisem činí 4 500 Kč. Konečně nelze nezmínit obecně známý problém předluženosti vězňenců, kterým ani pracovní zařazení během výkonu trestu s ohledem na výši pracovní odměny neumožňuje výrazně umorit dluhy, a do občanského života jsou tak propouštění často ve velmi těžké finanční situaci. Na možný vliv popsané situace na recidivu propuštěných nětřeba poukazovat. Z této důvodů se ochránkyně obrátila na Ministerstvo spravedlnosti a následně v připomínkovém řízení podpořila návrh Rady vlády pro lidská práva směřující k valorizaci odměn.

Kapacita věznic

Navzdory prezidentské amnestii k 1. lednu 2013 se koncem roku 2014 opět naplnily některé typy věznic (s ostrahou). Tím se omezil minimální prostor na jednu vězněnou osobu (4 m^2) podle § 17 odst. 6 řádu výkonu trestu odnětí svobody. Stát tedy nevyužil příležitost danou amnestií k vyřešení problému početné

vězeňské populace. Výrazně se nezměnila trestní politika, ani zacházení s vězněnými osobami během výkonu trestu a během propouštění tak, aby se snížila recidiva. Dosud taktéž nebyl zaveden systém elektronického sledování, který by soudy motivoval k četnějšímu ukládání trestu domácího vězení.

2/12 Doprava

Objízdění placených úseků dálnic a silnic I. třídy

Ochránkyně se i v roce 2014 zabývala problémem vymíštění tranzitní nákladní dopravy z průtahových komunikací na silnice nižších tříd a zaznamenala zvýšený zájem obcí o řešení tohoto problému. Vyslovila závěr, že i za stávající právní úpravy lze problém řešit, a to stanovením dopravního značení. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo dopravy sdílelo názor ochránkyně, ale Policejní prezidium České republiky zastávalo názor zcela opačný a instruovalo podřízené dopravní inspektoráty, aby neudělovaly souhlas s plánovaným dopravním značením (s výjimkou stavebních závodů na využívaných silnicích nižších tříd), požádala ochránkyně tyto ústřední orgány státní správy, aby své postoje sjednotily. Podle aktuálních informací **Policejní prezidium České republiky v případech prokazatelného záměrného objízdění placených úseků nebude bránit úpravě provozu (směrování nákladního tranzitu na dálnice a silnice I. tříd)**. Ochránkyně Ministerstvu dopravy navrhla zakotvit povinnost primárního využití dálnice nebo silnice I. třídy (i zpoplatněné) přímo zákonem, Ministerstvo dopravy však zvolilo jiné řešení (výslovná úprava možnosti regulace kamionové dopravy dopravním značením).

V jiném šetřeném případu ochránkyně ve vztahu ke kamionové dopravě kritizovala přístup úřadů, které do pravním značením záměrně odkláňely část dopravy ze silnice I. třídy na silnici II. třídy, ačkoli silnice II. třídy byla ve špatném stavebním stavu. Ochránkyně připomněla, k jakým účelům mají sloužit jednotlivé kategorie a třídy pozemních komunikací a připustila, že **úřady mohou částečně ulevit hlavnímu tahu odklonem části dopravy (zejména vede-li středem města), musí se však jednat o situaci, kdy je to nezbytně nutné, a současně musí být objízdná trasa schopná zvýšenou zátěž unést**. V šetřeném případu správní orgány částečně vyhověly tlaku ochránkyně a osob žijících podél nevhodně zatížené silnice II. třídy a zakázaly na ni vjezd vozidel s okamžitou hmotností nad 12 tun.

Letištění pozemky

Ochránkyně se obrátila na Ministerstvo dopravy též v otázce nevypořádaných majetkovářních vztahů mezi provozovateli letišť a vlastníky některých letištních pozemků. Ministerstvo dopravy a Úřad pro civilní letectví v minulosti postupovaly v jednotlivých případech nejednotně, pokud jde o povolení provozování letišť, u kterých žadatel o licenci neměl vypořádány majetkové vztahy ke všem pozemkům. Ministerstvo dopravy ochránkyni informovalo, že **návrh novely zákona o civilním letectví** (zákon č. 49/1997 Sb.), která by měla tento problém řešit, **předloží vládě až v roce 2016**.

Veřejné cesty

Ministerstvo dopravy v roce 2014 opětovně navrhovalo změnit působnost silničních správních úřadů z tzv. obcí prvního typu na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, což ochránkyně vítá. Na neschopnost malých obecních úřadů vést složitá správní řízení o existenci místních a účelových komunikací veřejný ochránci práv upozorňoval několik let.

Zpoplatňování lesních cest

V roce 2014 přijala ochránkyně shrnující závěry k několika případům umožnění přístupu na lesní cesty a jejich možného zpoplatnění ze strany vlastníků lesů. Setrvala na názoru, že přístup na lesní cesty, které naplňují znaky účelových komunikací podle zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb.), musí být zajištěn, a to zdarma.

Podnět sp. zn.: 512/2013/VOP/DS

Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace není oprávněn vybírat žádné platby od jejích uživatelů, byť by se zároveň jednalo o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Zpoplatňování udělovaných výjimek ze zákonného zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa je nelegální, neboť každý smí užívat obvyklým způsobem veškeré pozemní komunikace, pokud zákon nestanoví jinak (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

Pozemky určenými k plnění funkcí lesa nejsou zpevněné lesní cesty, které slouží jako příjezdové komunikace k zastavěným pozemkům. Uživatel takové cesty není povinen obstarat si výjimku vlastníka lesa ze zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa, protože taková cesta není lesem.

Ochránkyně ukončila šetření ve věci uložení pokuty stěžovateli za správní delikt „provádění činností v lese zakázaných“. Tento delikt orgány státní správy lesů spatřovaly v jízdě motorovým vozidlem v lese, kdy ovšem „lesem“ v tomto případě byla zpevněná lesní cesta vedoucí k chatě stěžovatelu blízké příbuzné.

Ochránkyně považuje jednání úřadů za nezáonné již proto, že vzhledem ke komplikovaným okolnostem případu, lze v jednání stěžovatele jen obtížně spatřovat „společenskou nebezpečnost“. Již z tohoto důvodu pokuta neměla být uložena.

Zejména však ochránkyně nesouhlasí s právní kvalifikací předmětné zpevněné účelové komunikace jako „lesa“, respektive „pozemku určeného k plnění funkce lesa“. Komunikace slouží pro příjezd k řadě nemovitostí, a proto podle výkladu ochránkyně nemůže jít o pozemek, na něž je ze zákona zakázán vjezd motorovými vozidly. Nadto ochránkyně zastává názor, že i kdyby to les byl a platil tak zákonný zákaz vjezdu motorových vozidel, nemůže vlastník lesa při udělování výjimek tyto povolenky zpoplatňovat.

Šetřené správní úřady svůj právní názor ani po zprávě o šetření a závěrečném stanovisku ochránkyně nezměnily, a proto ochránkyně vyrozuměla příslušná ministerstva o nesprávné úřední praxi. Ani ústřední správní úřady však názor ochránkyně nepodpořily. Případ projednává správní soud.

Přestupky v dopravě

Patrně největší mediální pozornost vzbudilo hodnocení **ujetí řidiče z místa tzv. malé dopravní nehody** (tj. nehody bez zranění, nebo škodou do 100 tis. Kč) ve smyslu sporu o to, kterého přestupku se řidič může takovým jednáním dopustit. Porušení povinnosti setrvat na místě dopravní nehody nebo se na ně neprodleně vrátit, došlo-li k menší škodě na majetku třetí osoby, podle § 47 odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb.), není přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. i) bodu 4 uvedeného zákona. Toho se totiž může řidič dopustit jen v případě dopravní nehody, při níž došlo k usmrcení nebo zranění osoby, nebo ke hmotné škodě přesahující částku 100 tis. Kč (§ 47 odst. 4 uvedeného zákona). Může se však jednat o přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) uvedeného zákona.

Zadržení řidičského průkazu vydaného cizím státem nebo členským státem Evropské unie

K rozhodnutí o zadření řidičského průkazu vydaného cizím státem nebo členským státem Evropské unie, jehož držitel je podezřelý z toho, že na území České republiky řídí bez řidičského oprávnění, se zpravidla přistupuje v situaci, kdy takový řidič v minulosti dosáhl hranice 12 bodů, nebo mu správní orgán, případně soud uložily trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Ochránkyně konstatovala, že chce-li řidič na území České republiky znovu řídit motorová vozidla po vykonání trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, musí požádat o vrácení řidičského oprávnění. Tato povinnost se však netýká držitele platného řidičského průkazu členského státu Evropské unie ani držitele platného řidičského průkazu cizího státu. Dosáhne-li držitel řidičského průkazu cizího státu nebo členského státu Evropské unie hranice 12 bodů, nepozbývá řidičské oprávnění, ale „pouze“ právo řídit na území České republiky po dobu 12 měsíců. V řízení o zadření cizozemských řidičských průkazů, případně řidičských průkazů členských států Evropské unie by tedy úřady měly postupovat obezřetně a vždy musejí brát v úvahu, zda

řidič skutečně byl povinen požádat o vrácení řidičského oprávnění, aby mohl opětovně řídit motorová vozidla na území České republiky.

2/13 Daně, poplatky, cla

I v roce 2014 se ochránkyně zabývala množstvím **podání pracujících důchodců**, kteří se pokoušeli uplatnit základní slevu na dani z příjmů. Ačkoliv finanční správa po nálezech Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, a ze dne 16. září 2014, sp. zn. I. ÚS 2340/2013, starobním důchodcům umožnila uplatnit slevu na poplatníka i za zdaňovací období 2013, na ochránkyni se nadále obracejí pracující důchodci, kteří nemohou dodatečně uplatnit slevu na poplatníka u zaměstnavatele ani v daňovém přiznání, protože jejich příjem podléhal srážkové dani.

Ostatní podání tvořila tradičně pestrou škálu případů, kdy stěžovatelé napadali postup a rozhodování finančních, obecních a celních úřadů, ale i samotnou právní úpravu.

Podnět sp. zn.: 435/2013/VOP/ES

Nevyplnění adresy pro doručování na příslušných řádcích tiskopisu daňového přiznání představuje žádost o zrušení dosavadní adresy pro doručování ve smyslu ustanovení § 44 odst. 3 daňového rádu (zákon č. 280/2009 Sb.), obsahuje-li tiskopis instrukci vyplnit adresu pro doručování, pokud se liší od adresy místa pobytu/sídla.

Stěžovatelka správci daně vytka, že nezrušil její dříve zvolenou doručovací adresu, a doručoval tak na nesprávnou adresu platební výměr na úrok z posečkané částky. Tím ji měl zbavit možnosti včas požádat o upuštění od předepsání úroku z posečkané částky. Měla přitom za to, že změnu postačí provést prostřednictvím daňového přiznání, a to nevyplněním adresy pro doručování písemností v tomto formuláři.

Tiskopis podaného přiznání k dani z nemovitostí za rok 2012 obsahoval přímo u rádku č. 113 pokyn: „vyplňte, pokud se liší od adresy místa pobytu/sídla“. Ještě přesněji instruovaly daňové subjekty pokyny k vyplnění tohoto daňového přiznání: „113 Adresa pro doručování písemností - vyplňte pouze tehdy, jestliže je adresa pro doručování odlišná od adresy místa pobytu fyzické osoby nebo sídla právnické osoby...“ Ochránkyně dospěla k závěru, že uvedené instrukce nelze vyložit jinak, než že nevyplněním adresy pro doručování na pozdějším přiznání daňový subjekt vyjadřuje přání doručovat písemnosti na adresu pobytu (a zrušit tak případnou dřívější adresu pro doručování). Pokud takový daňový subjekt v minulosti adresu pro doručování nahlásil, nahrazuje jeho později projevená vůle (byť nevyplněním adresy pro doručování v souladu s instrukcí) dřívější adresu pro doručování. Správce daně se závěrem ochránkyně souhlasil a následně se začal zabývat i podnětem stěžovatelky k posouzení možnosti upuštění od předepsání úroku z posečkání.

Novela daňového rádu provedená zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. s účinností od 1. ledna 2014 **vyloučila uplatnění opravných prostředků proti exekučnímu příkazu správce daně**. Přesto by správce daně měl daňový subjekt v souladu se základními zásadami správy daní **poučit o jiných zákonem předvídaných možnostech obrany**. Ačkoliv důvodová zpráva předpokládá uplatnění námitky (obecný prostředek obrany proti úkonu správce daně při placení daní), ochránkyně upřednostňuje **návrh na zastavení exekuce** (speciální postup vhodný při naplnění zákonem vymezených důvodů, za kterých v exekuci nelze pokračovat).

S účinností od 1. ledna 2014 se nadto změnil § 181 odst. 3 daňového rádu. Novela měla odstranit pochybnosti o tom, komu se doručuje rozhodnutí o zamítnutí návrhu na odložení nebo zastavení daňové exekuce. Doplnění třetího odstavce o zamítavá rozhodnutí však zjevně **nezamýšleně a absurdně vyloučilo uplatnění opravných prostředků** proti této rozhodnutí, a to jen proto, že čtvrtý odstavec (vylučující opravné prostředky) odkazuje na obsah odstavce třetího. Ochránkyně proto stěžovatelům doporučuje, aby se i přesto pokusili zamítavá rozhodnutí napadnout odvoláním, z důvodu opatrnosti se však současně musejí bránit správní žalobou.

I přes změnu právní úpravy se ochránkyně setkává s případy, kdy obecní úřady vyměřují poplatek za komunální odpad nezletilým dětem, namísto uložení této povinnosti **zákoným zástupcům nezletilého**. Současně

vítá rozhodnutí některých obcí zcela od místního poplatku osvobodit děti umístěné v dětských domovech. Podporuje rovněž změnu zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb.), jež by obecním úřadům vrátila oprávnění v odůvodněných případech promíjet místní poplatky a zakotvila přechod poplatkových povinností uložených v minulosti dětem na jejich zákonné zástupce.

Pokud to neohrozí vymožení nedoplatku, měl by správce daně (obecní úřad) před exekucí **upozornit dlužníka na existenci nedoplatku a vyzvat jej k dobrovolnému plnění**. Za problematickou ochránkyně považuje praxi některých obecních úřadů, které, aniž zkoumaly majetkové poměry dlužníka a reálnou možnost vymožení nedoplatku daňovou exekucí přikázáním pohledávky z účtu, či srážkami ze mzdy (či jiných příjmů), předávají vymáhání bagatelných nedoplatků soudním exekutorům. Ochránkyně dlouhodobě prosazuje názor, že pokud již obecnímu úřadu nezbývá, než podat návrh na nařízení exekuce, nesmí k této opakovaným jednoduchým (formulárovým) podáním využívat právních služeb advokátů a neúměrně tím zvyšovat zatížení dlužníků.

Dotace, veřejné zakázky, finanční kontrola

Ochránkyně se zabývala některými problémy spojenými s poskytováním dotací. Z podnětů stěžovatelů vyšel najevo **nejednotný postup poskytovatelů dotací** i správců daně, kteří zajišťují kontrolu hospodaření s prostředky veřejného rozpočtu.

Při rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace, a to jak při vyhovění žádosti, tak zejména při jejím zamítnutí, se subsidiárně použije správní řád. Pokud správní orgán nevyhoví žádosti o poskytnutí dotace podle § 14 rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb.), je povinen vydat správní rozhodnutí. **I rozhodnutí, kterým se plně vyhovuje žádosti o poskytnutí dotace, je správním rozhodnutím**, při jehož vydávání se s ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu subsidiárně použije správní řád (včetně části druhé a třetí).

Ochránkyně se dále zabývala povahou dohody o poskytnutí a navýšení dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (zákon č. 306/1999 Sb.) a postupem poskytovatele pro případ nesplnění zákonných podmínek pro uzavření této dohody.

Věnovala se i **uplatňování úroku z posečkané částky** v případě povoleného posečkání úhrady odvodu poté, co již nelze uplatnit penále podle rozpočtových pravidel, jež je obdobou úroku z prodlení, uplatňovaného nejdéle po dobu pěti let prodlení. Spornou situaci zákonodárce vyřešil zrušením pětiletého limitu uplatnění (vzniku) úroku z prodlení.

2/14 Cizinecká agenda

Průtahy v řízení

Veřejný ochránci práv se v roce 2013 systematicky věnovali průtahům v pobytových a azylových řízeních. Ministerstvo vnitra pak přijalo různá opatření, aby zajistilo dodržení práva účastníků na vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Přes určité zlepšení se na ochránkyni i v průběhu roku 2014 nadále obraceli cizinci, v jejichž případě došlo i k **několikanásobnému překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí**.

Překračování vnějších schengenských hranic občany České republiky s dvojím státním občanstvím

Na ochránkyni se obrátilo několik **osob, které jsou státními příslušníky České republiky a zároveň občany jiného státu**. Dostaly se do problémů při překračování vnější schengenské hranice v České republice (na mezinárodním letišti) poté, co se prokázaly pouze cestovním pasem vystaveným cizím státem. Zdálo se totiž, že se jedná o cizince, kteří porušili předpisy upravující pobyt cizinců na území České republiky, což vedlo ke zdlouhavému prošetřování a faktickému neumožnění přechodu vnější schengenské hranice.

Na základě intervence ochránkyně byl původně restriktivní výklad uplatňovaný cizineckou policií překonán pokynem ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 14. srpna 2014 (č. j. CPR-8634-11/ČJ-2014-930302). Ten nadále vychází z obecně platného principu, že osoba se považuje za státního příslušníka té země, jejímž cestovním dokladem se prokazuje při hraniční kontrole, zároveň však zavádí zvláštní (dříve neexistující) úpravu pro osoby, které mají zároveň státní příslušnost České republiky. Předloží-li tato osoba cestovní doklad vydaný jiným státem, než je Česká republika, může vstoupit na území a vycestovat z něj i s tímto dokladem. Pobytový režim této osoby se však rídí předpisy platnými pro státní příslušníky České republiky. Popsaná změna se má promítнуть také do zákona o cestovních dokladech (zákon č. 329/1999 Sb.), jehož změnu připravilo Ministerstvo vnitra (připomínkové řízení skončilo v prosinci 2014).

Cestování rodinných příslušníků občanů Evropské unie

Ochránkyně se i v roce 2014 zabývala případy cestování rodinných příslušníků občanů Evropské unie. Na základě šetření konkrétní stížnosti Ministerstvo vnitra změnilo svou praxi tak, aby odpovídala Schengenskému hraničnímu kodexu.

Podnět sp. zn.: 3548/2014/VOP/LJ

Rodinné příslušníky občanů Evropské unie (včetně českých), kteří na území pobývají v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.), je třeba považovat za osoby, které disponují povolením k pobytu ve smyslu čl. 2 bod 15 písm. b) Schengenského hraničního kodexu. Svědčí jim proto právo vstupu na území členských států bez víza (čl. 5 odst. 4 ve spojení s čl. 13 kodexu). To neplatí jen v případech, kdy jde o posouzení jejich první žádosti o povolení k pobytu na území České republiky.

Stěžovatel pobýval na území jako rodinný příslušník občana České republiky na základě fikce podle § 87y zákona o pobytu cizinců po dobu rozhodování o jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu (předtím zde pobýval na základě povolení k přechodnému pobytu). Během této doby potřeboval vycestovat mimo schengenský prostor, bylo mu však sděleno, že pro opětovný vstup do České republiky bude potřebovat vstupní vízum, neboť překlenovací štítek vydaný podle § 87y jej sám o sobě neopravňuje ke vstupu na území.

Dle závěru ochránkyně sice překlenovací štítek není přímo povolením k pobytu, neboť pouze osvědčuje legálnost pobytu na základě právní fikce. Pojem „povolení k pobytu“ podle Schengenského hraničního kodexu je však nutno vykládat euro-konformně a v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Podle ní je účelem ustanovení čl. 2 bodu 15 písm. b) Schengenského hraničního kodexu zahrnout do pojmu „povolení k pobytu“ všechny typy dokladů, jimiž podle vnitrostátní praxe jednotlivých členských států cizinec prokazuje (dokládá) své právo pobytu po dobu, kdy probíhá řízení o jeho žádosti. Povolením v tomto smyslu je proto nepochyběně též překlenovací štítek vydávaný podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Kodex z rozsahu pojmu „povolení k pobytu“ výslovně vylučuje pouze případy, kdy se jedná o pobyt během řízení o první žádosti o povolení k pobytu, a nikoliv tedy během řízení o prodloužení platnosti stávajícího povolení k přechodnému pobytu nebo o povolení k trvalému pobytu po předcházejícím přechodném pobytu. Tyto osoby proto mají právo cestovat mimo schengenský prostor a navracet se do něj zpět bez víza.

Na základě intervence ochránkyně Ministerstvo vnitra změnilo praxi. Nově v těchto případech již neuděluje překlenovací štítek, ale prozatímne prodlužuje platnost pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie (české republiky) a umožnuje tak těmto osobám cestovat mimo schengenský prostor a navracet se do něj bez nutnosti vstupního víza.

Sloučení rodin syrských uprchlíků v České republice

Ochránkyně se rovněž zabývala případy sloučení rodin syrských uprchlíků, jimž byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana. Jejich rodinní příslušníci se často nacházejí mimo území Sýrie, odkud uprchli před ozbrojeným konfliktem (zejména Libanon, Turecko, Jordánsko, Irák a Egypt). Žádost o vízum za účelem sloučení rodiny však mohli podat pouze před zastupitelským úřadem České republiky pro Syrskou arabskou republiku v Libanonu. Ten od rodinných příslušníků syrských uprchlíků vyžadoval osobní podání žádosti o vízum a nebyl ochoten od této podmínky v odůvodněných případech upustit, jak předpokládá § 170 odst. 1

zákona o pobytu cizinců. V mnoha případech tato praxe fakticky znamenala úplné znemožnění sloučení rodin syrských uprchlíků.

V návaznosti na upozornění ochránkyně a pražské kanceláře Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky se změnila praxe zastupitelského úřadu v Libanonu, který již v těchto případech upouští od podmínky osobního podání žádosti.

Vízum za účelem strpění pro ukrajinské občany

Ochránkyně se dále zabývala případy ukrajinských občanů, kteří do České republiky přcestovali na turistické vízum, avšak s ohledem na aktuální bezpečnostní situaci na východě Ukrajiny před jeho vypršením podali žádost o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se v případě návratu do těchto oblastí Ukrajiny obávali o svůj život a bezpečnost. Na základě upozornění ochránkyně začala cizinecká policie těmto cizincům vydávat výjezdní příkaz na dobu, jež odpovídá 30denní lhůtě pro vydání rozhodnutí o žádosti o **vízum za účelem strpění**. V opačném případě by zde žadatelé neměli oprávnění k pobytu do doby rozhodnutí o udělení víza a řízení o jejich žádosti by tak bylo zmařeno.

Zároveň Ministerstvo vnitra změnilo svůj postup. Při každém podání žádosti o pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců k potvrzení o podání žádosti nově vydává také poučení. Cizinci jsou v něm informováni o tom, v jakých situacích jsou oprávněni k pobytu na území po dobu řízení o podané žádosti, stejně jako o následcích neoprávněného pobytu a o nutnosti takovou situaci neprodleně řešit v součinnosti s cizineckou policií. Poučení je univerzální a je určeno ke všem typům žádostí podaných cizinci ze zemí mimo Evropskou unii.

VISAPPOINT

Ochránkyně nadále sledovala fungování systému VISAPPOINT. Evropská komise v roce 2014 ukončila tzv. řízení „EU Pilot“, v němž se na základě podnětu veřejného ochránce práv zabývala možným porušením práva Evropské unie z důvodu nemožnosti zaregistrovat se k podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny a studia, jež jsou transpozicí unijních směrnic.

Ochránkyně zjistila **přetrvávání problémů s registrací** k podání žádostí u některých zastupitelských úřadů (zejména v Kazachstánu, Ukrajině a Vietnamu). Přes opatření přijatá za účelem zvýšení kapacity konzulárních úseků vybraných zastupitelských úřadů (například v Astaně nebo v Hanoji) systém VISAPPOINT pro určité typy žádostí nadále nenabízí žádné volné termíny. Ochránkyně proto bude problémy ve fungování systému VISAPPOINT nadále sledovat.

Trvalý pobyt

Ochránkyně se zabývala započítáním přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie do doby pobytu, jež je nezbytná k **přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta** v Evropské unii. Současné znění zákona o pobytu cizinců započítání tohoto typu pobytu neumožňuje. Ochránkyně však eurokonformním výkladem v souladu se směrnicí Rady č. 2003/109 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, dospěla k závěru, že do této doby je třeba započítat jakýkoli typ legálního pobytu na území, tedy i přechodný pobyt. Na základě upozornění ochránkyně navrhlo Ministerstvo vnitra do novely zákona o pobytu cizinců změnu příslušných ustanovení tak, aby byla v souladu s právem Evropské unie.

Volební právo občanů Evropské unie s přechodným pobytom

Ochránkyně upozornila na nesoulad právní úpravy volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí s právem Evropské unie. To občanům Evropské unie žijícím na území jiného členského státu zaručuje právo účastnit se voleb na místní úrovni za stejných podmínek jako občanům tohoto státu. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí (zákon č. 491/2001 Sb.) požaduje jako jednu z podmínek trvalý pobyt na území dané obce. Trvalý pobyt cizince je však (na rozdíl od trvalého pobytu občanů České republiky, jenž má pouze evidenční charakter) jedním z typů pobytu

podle zákona o pobytu cizinců a je možné jej získat zpravidla až po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Podmínky stanovené pro občany Evropské unie tak fakticky nebyly srovnatelné s podmínkami občanů České republiky, což představuje chybnou transpozici evropského práva.

Ochránkyně dovodila, že tento nesoulad české právní úpravy s právem Evropské unie lze zhojit použitím přímého účinku práva Evropské unie a volební právo přiznat rovněž těm občanům Evropské unie, kteří v České republice dlouhodobě pobývají, a bylo jim vydáno potvrzení o přechodném pobytu.

Postoj ochránkyně potvrdila rozhodnutí krajských soudů v Brně a v Praze, na něž se (s využitím právní argumentace ochránkyně) před volbami do zastupitelstev obcí v říjnu 2014 obrátilo několik občanů Evropské unie s přechodným pobytom. Ministerstvo vnitra následně přijalo opatření, jímž umožnilo uplatnění aktivního volebního práva v obecních volbách v říjnu 2014 všem občanům Evropské unie s potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky. Dle dostupných údajů tak bylo dosud nezákoně upíráno volební právo nově přiznáno přibližně 100 tisícům občanů Evropské unie žijícím v České republice.

2/15 Evidence obyvatel, matriky a státní občanství

Pronajímatel a ohlášení změny místa trvalého pobytu

Veřejný ochránce práv v minulosti opakovaně poukazoval na to, že se na něj obracejí občané, kteří se nemohou přihlásit k trvalému pobytu na adresu domu, v němž bydlí, protože je **pronajímatel nechce přihlásit**. Zůstávají tak hlášeni k pobytu na adrese ohlašovny, anebo mají trvalý pobyt dlouhodobě evidován jinde, než bydlí. S tímto problémem se občané obraceli na ochránkyni i v roce 2014.

K přihlášení trvalého pobytu **není třeba souhlasu pronajímatele**, postačuje doložit oprávnění k užívání objektu (domu, bytu), typicky nájemní smlouvu. Ani výslovný nesouhlas pronajímatele s přihlášením k trvalému pobytu ve smlouvě není překážkou zaevidování trvalého pobytu (obecní úřad – ohlašovna nesmí k takovému prohlášení pronajímatele přihlížet). Po skončení nájmu může pronajímatel dosáhnout zrušení adresy trvalého pobytu, pokud ohlašovně doloží, že dřívějšímu nájemci zaniklo užívání práva a v objektu nebydlí. S ohledem na obavy pronajímatelů ochránkyně dodává, že samotnou nemovitost soudní exekutor nemůže postihnout z důvodu nájmu (nařídit její prodej). Pokud se povinný v objektu fakticky zdržuje, lze v něm postihnout jeho věci (provést jejich soupis), i pro případ, že v něm nemá hlášen trvalý pobyt. Pro případ nájmu vybaveného bytu je proto důležité, aby pronajímatel vybavení v nájemní smlouvě popsal.

Nesoulad údajů na dokladech a v informačních systémech

Jestliže se v informačním systému evidence obyvatel nebo v informačním systému cizinců změní údaj o jménu a příjmení, aniž je o tom dotčená osoba alespoň vyrozuměna, jedná se o pochybení, třebaže zákon takovou povinnost úřadu neukládá. **Oprava nesprávného údaje, provedená z moci úřední bez součinnosti s dotčenou osobou, může být nepřiměřeným zásahem do osobnostních práv** podle občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) anebo nezákoným zásahem podle § 82 soudního rádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.). Je nespravedlivé požadovat, aby dotčená osoba užívala jiný údaj o svém jménu, příjmení nebo rodném příjmení, než který měla po mnoho let zapsán ve svých dokladech a považovala jej za správný. V případě opravy údaje o jménu nebo příjmení zemřelého by měly být vyrozuměny žijící osoby blízké, které se podle občanského zákoníku mohou domáhat ochrany osobnostních práv zemřelého.

Podklady pro zápis narození při plánovaných domácích porodech

Zákon o matrikách, jménu a příjmení (zákon č. 301/2000 Sb.) byl s účinností od 1. ledna 2014 novelizován (zákonem č. 312/2013 Sb.). Nyní zákon kromě jiného vyžaduje, aby v případě, že se **dítě narodí mimo zdravotnické zařízení** a matce nejsou ani následně poskytnuty zdravotní služby, jeden z rodičů předložil matričnímu úřadu kromě běžných dokladů (oddací list, případně rodné listy, doklad totožnosti, prohlášení o jménu, případně o příjmení) ještě další doklady prokazující, že matkou dítěte je žena, která je porodila. Ochránkyně se setkala s případy, kdy

matriční úřad požadoval předložení potvrzení gynekologa, že žena porodila. Byly to podle všeho případě plánovaných domácích porodů za účasti porodních asistentek. Vzhledem k tomu, že český právní řád nepodporuje porodní asistentky v poskytování zdravotní péče při domácích porodech, nepředložili rodiče matričnímu úřadu zprávu porodní asistentky přítomné u porodu.

Ochránkyně vydala k podkladům pro zápis narození při plánovaných domácích porodech v červenci 2014 tiskovou zprávu. Upozornila, že oprávnění žádat předložení lékařského potvrzení ze zákona nevyplývá. Jestliže porodní asistentka oprávněná k poskytování poporodní péče poskytl matce dítěte po porodu zdravotní služby, nemusejí rodiče předkládat další doklady. Stačí, když narození dítěte ohláší porodní asistentka.

I v případě, kdy matce nebyly ani po porodu poskytnuty zdravotní služby, nemusí nezbytně vyhledat lékaře. Rozsah dokazování a použité důkazní prostředky k prokázání mateřství závisí na konkrétních okolnostech případu. Postup matričního úřadu by tomu měl odpovídat. V některých případech mohou postačovat svědecké výpovědi, v jiných může být požadavek matričního úřadu na předložení lékařského potvrzení, že žena skutečně porodila, opodstatněný. **V případě domácího porodu bez následné poskytnuté zdravotní služby nestačí pouhé prohlášení rodičů o narození dítěte k prokázání mateřství.**

Doklady cizinců potřebné ke vstupu do registrovaného partnerství

Ochránkyně se zabývala metodickým vedením Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) vůči matričním úřadům, které jsou příslušné k přijetí prohlášení o vstupu do registrovaného partnerství. Úřad městské části Praha 1 (dále jen „úřad“) jako registrující matriční úřad měl na svých webových stránkách informaci, podle níž každý cizinec, jehož domovský stát nevydává doklad o právní způsobilosti ke vstupu do partnerství, musel o nevydávání dokladu doložit potvrzení. Stěžovatel, na základě jehož podnětu vedla ochránkyně šetření, poukázal na to, že doložit takové potvrzení z některých států je nemožné. Podle ministerstva, na něž se stěžovatel nejdříve obrátil, úřad postupoval v souladu s jeho metodickým doporučením.

Nejprve dosáhla ochránkyně nápravy jen u úřadu. Později docínila též změny metodiky ministerstva týkající se promíjení dokladů předkládaných cizincem ke vstupu do registrovaného partnerství a zveřejnění přehledu právní úpravy registrovaného partnerství v zahraničí na webových stránkách ministerstva. Pokud domovský stát cizince doklad o právní způsobilosti ke vstupu do partnerství nevydává, registrující matriční úřad nyní tuto skutečnost pouze poznamenává do spisu. Ministerstvo vyslyšelo rovněž doporučení ochránkyně a od roku 2014 zveřejňuje veškerou svoji metodiku na úseku matrik na internetu.

Nový zákon o státním občanství České republiky

Dnem 1. ledna 2014 nabyl účinnosti zákon o státním občanství České republiky (zákon č. 186/2013 Sb.). **Nová právní úprava opouští princip jediného státního občanství** a přikláňí se k možnosti existence dvojího (či vícerého) státního občanství. Byla tak akceptována opakovaná legislativní doporučení veřejného ochránce práv z let 2002 až 2006 a 2009. Zákon nově umožňuje nabýt prohlášením státní občanství České republiky v těch případech, kdy byl osobě neoprávněně vydán doklad prokazující státní občanství České republiky, pokud osoba, které byl doklad vydán, byla v dobré víře. Rovněž v tomto případě byla akceptována opakovaná legislativní doporučení veřejného ochránce práv z let 2002 až 2006.

Veřejný ochránce práv v minulosti také dlouhodobě marně poukazoval na **neopodstatněnost vyloučení státních občanů Slovenské republiky z možnosti nabytí státního občanství České republiky prohlášením** podle § 31 zákona o státním občanství České republiky. Výslovná podmínka v § 31 odst. 2 zákona nebýt ke dni učinění prohlášení slovenským státním občanem, týkající se bývalých československých státních občanů, kteří měli před odchodem do ciziny trvalý pobyt na území České republiky, představuje zbytečnou administrativní zátěž, neboť podle slovenské úpravy se nabytím cizího státního občanství na základě výslovného projevu vůle pozbývá státní občanství Slovenské republiky.

Ochránkyně také upozorňuje, že mnozí krajané nabývají státní občanství České republiky prohlášením podle nového zákona především z citových důvodů. Kvůli možným komplikacím ve státě, kde žijí a jehož jsou také občany, nemají zájem mít na území České republiky trvalý pobyt. Je chybou úřadů, jestliže je při nabytí státního občanství

neinformují o zaevidování trvalého pobytu na území České republiky, které vyplývá ze zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb.), a o možnosti tento pobyt ukončit.

2/16 Právo na informace, ochrana osobních údajů

Přístup k informacím

Mezi **nejčastější pochybení v postupu povinných subjektů** patří nevydání rozhodnutí o odmítnutí informace (v případě, kdy informace není žadateli poskytnuta), nerespektování právního názoru nadřízeného orgánu, odmítnutí informací z jiných než zákonných důvodů či neprovedení testu proporcionality při zvažování, zda danou informaci poskytnout či nikoliv.

Ochránkyně zahájila šetření z vlastní iniciativy za účelem **prověření dodržování lhůty pro vyřizování žádostí o informace** podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.), a zjištění stávající praxe v oblasti **poskytování informací z probíhajících soudních řízení**, jichž je povinný subjekt účastníkem. Záměrem šetření je především plošně zmapovat stávající situaci ve veřejné správě a následně ve spolupráci s Ministerstvem vnitra připravit obecný doporučující materiál k oběma problémům, včetně možné revize stávající délky zákonných lhůt.

Ochrana osobních údajů

Obecným poznatkem ochránkyně při řešení podnětů týkajících se postupu Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) je skutečnost, že odbor pro styk s veřejností Úřadu vyřizuje některé stížnosti na porušování povinností podle zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb.) nedostatečně. Tento organizační útvar Úřadu v odpovědi stěžovateli například uvedl, že řešení stížnosti na školu spadá do kompetence zastupitelstva obce. Podle zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) však stížnosti proti postupu právnických osob a organizačních složek založených nebo zřízených zastupitelstvem obce řeší rada obce. V daném případě starostka na dotaz člena zastupitelstva zveřejnila při jednání zastupitelstva osobní údaje žákyně školy, i když mohla jen obecně sdělit, kolik bylo na školu stížností, čeho se týkaly a zda byly důvodné. V jiném případě Úřad přehlédl, že z žádostí a stížností, adresovaných orgánům obce a obcí zveřejněných, byla zřejmá identita stěžovatele.

Úřad ve všech šetřených případech svá pochybení uznal.

Zveřejňování rodných čísel účastníků řízení o pozemkových úpravách

Na základě podnětu občana nespokojeného s uvedením svého rodného čísla na zveřejněných a široce distribuovaných dokumentech o pozemkových úpravách, ochránkyně požádala Úřad o stanovisko. Z jeho odpovědi vyplýnulo, že se s námitkami proti uvádění rodných čísel v rozhodnutí pozemkových úřadů setkává opakovaně. Úřad se s ochránkyní shodl na systémovém řešení. Po **společném jednání** zástupců Úřadu, Ministerstva zemědělství, Státního pozemkového úřadu a Českého úřadu zeměřického a katastrálního **změnil Státní pozemkový úřad metodiku**. Pozemkové úřady nyní již seznam všech účastníků řízení s jejich identifikačními údaji uvádějí pouze v příloze rozhodnutí, kterou obdrží účastníci řízení a na pozemkovém úřadě je k nahlédnutí – již se nezveřejňuje na úřední desce včetně internetu.

Podnět sp. zn.: 5695/2013/VOP/VBG

Zákon o silniční dopravě (zákon č. 111/1994 Sb.) není „zvláštním předpisem“ (§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) způsobilým zcela vyloučit aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. V rozsahu, v jakém ustanovení § 34d odst. 4 zákona o silniční dopravě upravuje poskytování údajů z Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, doplňuje zákon o svobodném přístupu k informacím a použije se jako zvláštní, tj. přednostně. Zákon o svobodném přístupu k informacím se použije podpůrně na všechny zbývající aspekty přístupu k informacím, které zákon o silniční dopravě neupravuje.

Údaje o trvání, rozsahu a ztrátě finanční způsobilosti, jakož i informace, z nichž lze tyto údaje zprostředkovat zjistit, nelze třetí osobě poskytnout bez souhlasu podnikatele v silniční dopravě, jehož se tyto údaje týkají. Bez tohoto souhlasu je třeba žádat o poskytnutí informace odmítout dle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím; neboť ustanovení § 34d odst. 4 zákona o silniční dopravě zakotvuje další omezení práva na informace.

Stěžovatel se domáhal prošetření postupu krajského úřadu (dále jen „dopravní úřad“) a Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) z důvodu neposkytnutí informací o rozsahu, trvání a způsobu prokázání finanční způsobilosti konkrétního dopravce jakožto jedné z podmínek udělení koncese k provozování silniční dopravy velkými vozidly. Stěžovatel měl požadování, že ač dopravce finanční způsobilost k podnikání neprokázal, krajský úřad včas nepodal podnět živnostenskému úřadu ke změně či odebrání licence.

Ochránkyně ve vyřízení žádosti stěžovatele shledala formální nedostatky. Ministerstvu vytakla, že přes opakování podněty stěžovatele neprověřilo postup dopravního úřadu. Ve věci samé ochránkyně podpořila závěry obou úřadů, že požadované informace stěžovateli nelze poskytnout. Stěžovatel totiž prokazatelně nesplnil zákonem stanovené podmínky (nedoložil ověřený souhlas podnikatele, k němuž se žádané údaje vztahovaly). Údaj o způsobu prokázání finanční způsobilosti podnikatele v silniční dopravě se v Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě sice neviduje, poskytnutím této informace by však žadatel mohl získat údaje, které se již do Rejstříku zapisují (údaj o trvání či ztrátě finanční způsobilosti podnikatele). Nejsou-li splněny podmínky uvedené v ustanovení § 34d odst. 4 zákona o silniční dopravě, nelze poskytnout ani tento údaj.

Po vydání zprávy o šetření ministerstvo postup dopravního úřadu prověřilo a zjistilo, že nebyl nečinný.

2/17 Ochrana spotřebitele

I v roce 2014 se ochránkyně věnovala **problematici předváděcích prodejních akcí**. Přes širokou medializaci problematických aspektů předváděcích akcí se spotřebitelé nadále akcí zúčastňují a vstupují do nevýhodných smluvních vztahů.

Ochránkyně proto vítá změnu právní úpravy. Ustanovení § 20 až 20b zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb.) od 15. ledna 2014 ukládají **prodejcům nebo pořadatelům předváděcích akcí nové povinosti**. Musejí hlásit informace o každé plánované předváděcí akci a tzv. pozvání k účasti na organizované akci musí splňovat předepsané náležitosti.

V oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů se osvědčil zákaz používat při nabízení, sjednávání nebo zprostředkování úvěru (odkaz na) telefonní číslo se zvýšeným tarifem. Zprostředkovatelé půjček totiž v minulosti používali linky se zvýšeným hovorným a snažili se telefonát uměle prodlužovat. Ochránkyně proto vítá **zákaz používat pro jakoukoliv komunikaci spotřebitele s podnikatelem telefonní čísla se zvýšeným tarifem** účinný od 15. ledna 2014.

Ochránkyně se zabývala také tím, zda obec může tržním rádem zakázat podomní a pochůzkový prodej (Viz kapitolu Ochránkyně a Ústavní soud, str. 18).

Ochrana spotřebitele v oblasti elektronických komunikací

Ochránkyně se zabývala **průtahy v tzv. účastnických sporech**, tedy v řízeních podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb.) o zaplacení určité částky, vedených zpravidla na návrh poskytovatele služeb elektronických komunikací.

Průtahy způsobilo zejména prudké zvýšení počtu zahájených řízení, na něž stát nereagoval adekvátně a včas. Přestože k prvnímu podstatnému zvýšení nápadu došlo v roce 2009 (101 178 návrhů na zahájení řízení oproti 73 538 návrhům v roce 2008), počet pracovníků Českého telekomunikačního úřadu vyřizujících tuto agendu se dokonce snížil (ze 116 na 96). K dalšímu skokovému zvýšení nápadu došlo v roce 2012 (227 728 návrhů oproti 122 658 návrhům v roce 2011), počet vyřizujících pracovníků však vzrostl až v roce 2013.

Opatření přijaté v roce 2013 přispělo k podstatnému zlepšení situace a výraznému „odbourání“ průtahů. Délka řízení přesto nadále výrazně překrajuje zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Proto ochránkyně navrhla, aby vláda v zájmu rychlejšího vyřízení všech starých věcí, u nichž byly průtahy, personálně posílila Český telekomunikační úřad.

Vedle zřejmého zásahu do práv účastníků řízení může mít porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě přímý dopad i na stát, jemuž hrozí uložení povinnosti nahradit náklady řízení o správních žalobách na ochranu proti nečinnosti. Účastníci řízení by na státu rovněž mohli požadovat náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za průtahy podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 82/1998 Sb.).

V oblasti elektronických komunikací se ochránkyně dále zabývala problematikou **předplacených karet**, konkrétně smluvní úpravou platnosti kreditu a ukončení smlouvy z důvodu nezakoupení nového kreditu ve stanovené lhůtě.

Podnět sp. zn.: 6012/2013/VOP/PN

Smluvní ujednání o platnosti telefonní karty a propadnutí kreditu je ujednáním o ceně poskytované služby, které je ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 směrnice Rady o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (93/13/EHS) za splnění podmínky jasnosti a srozumitelnosti vyňato z posuzování, zda v rozporu s požadavkem dobré víry způsobuje k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran.

Transpozice ustanovení čl. 4 odst. 2 citované směrnice byla v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., účinný do 31. prosince 2013) provedena nesprávně, jelikož ujednání o ceně a předmětu plnění vylučovala z posuzování nepřiměřenosti bez potřeby splnění podmínky jasnosti a srozumitelnosti.

Pokud ze smluvních podmínek mobilních operátorů jasně a srozumitelně nevyplývá, že následkem nevyužití zaplaceného kreditu a nedobití nového kreditu ve stanoveném období je propadnutí zbývajícího kreditu, jedná se o porušení ustanovení § 63 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Stěžovatelka se obrátila na Český telekomunikační úřad, protože jí mobilní operátor deaktivoval telefonní číslo s odůvodněním, že ve stanoveném období nedobila kredit. Český telekomunikační úřad seznámil stěžovatelku se svým stanoviskem, podle něhož povinnost dobití kreditu v určité lhůtě přesto, že jej klient nevyčerpal, není jednáním, které by bylo v rozporu se zákonem.

Mobilní operátor má legitimní zájem na takovém nastavení podmínek užívání služby, které bude účastníka motivovat k aktivnímu (nebo alespoň minimálnímu) využívání služeb. Určitý minimální rozsah využití služeb a platbu za ně tedy lze považovat za úhradu za poskytování možnosti připojení k síti. Tako hodnocená smluvní úprava platnosti telefonní karty a propadnutí kreditu představuje ujednání o ceně poskytované služby, které je ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 směrnice Rady o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách vyňato z posuzování nepřiměřenosti ujednání – hodnocení, zda v rozporu s požadavkem dobré víry způsobuje k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran.

Z příslušného smluvního ujednání tedy musí být zákazníkovi jasné, že pokud nebude svůj telefon po určitou dobu užívat, ani si nedobije kredit, účastnická smlouva skončí a karta se deaktivuje, s čímž je spojeno i propadnutí zbývajícího kreditu.

Další případ šetření ochránkyně se týkal vyúčtování za „**služby třetích stran**“. Ze šetření zejména vyplynulo, že komplexní prošetření takové věci z hlediska dodržení veřejnoprávních povinností vyžaduje zapojení několika dozorových orgánů. Rozdělení oprávnění mezi jednotlivé úřady přitom pro běžného spotřebitele není přehledné. Řešení (obrana) pak závisí na tom, zda se reklamace týkala vyúčtování telefonních služeb (řízení o námitce proti vyřízení reklamace před Českým telekomunikačním úřadem) nebo zaplacených služeb třetích stran (standardní občanskoprávní řízení před soudem).

Ochrana spotřebitele v oblasti energetiky

Ochránkyně se zabývala **správností transpozice energetických směrnic** Evropského parlamentu a Rady (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES, ze dne 13. července 2009, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES, a směrnice 2009/73/ES, o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plyнем a o zrušení směrnice 2003/55/ES), které vyžadují, aby poskytovatel energie informoval odběratele přímo, včas a transparentně o každém zvýšení poplatků spojených s dodávkou energie. Energetický zákon (zákon č. 458/2000 Sb.) však dává poskytovatelům na výběr, zda odběratele informují adresně či neadresně (třeba zveřejněním na internetu) s odlišnou lhůtou, v níž pak spotřebitel může odstoupit od smlouvy. Ochránkyně dospěla k závěru, že Česká republika směrnice transponovala nesprávně. Proto uplatnila připomítku k chystané novele energetického zákona a navrhla upravit povinnost poskytovatele energie adresně informovat odběratele o každém zvýšení cen.

Na základě téhož podnětu se ochránkyně začala zabývat také jednáním Energetického regulačního úřadu při posuzování jednostranných změn obchodních podmínek poskytovatelem energií, nepřiměřených ujednání z pohledu ochrany spotřebitele a diskriminačního přístupu poskytovatelů energie k odběratelům.

Lidé se na ochránkyni obraceli také s problémy způsobenými změnou dodavatele energií, nejčastěji na základě smlouvy uzavřené při návštěvě zástupce dodavatele energií u zákazníka, tedy mimo prostory obvyklé k podnikání. Nezbývá proto, než usilovat o zvýšení povědomí o rizicích takto uzavřených smluv a o právech spotřebitelů (zejména o právu odstoupit od smlouvy bez uvedení důvodu a bez sankce). Energetický regulační úřad v únoru 2014 zřídil funkci interního energetického ombudsmana, který nyní usiluje o nalezení smírného řešení sporů mezi zákazníky a dodavateli energií. Ačkoliv tento postup nemá pevnou zákonou oporu, je třeba uznat, že často vede k vyřešení sporu.

Ochrana spotřebitele v oblasti finančního trhu

Podněty v oblasti finančního trhu se týkaly převážně dozoru nad dodržováním vybraných ustanovení zvláštění (sektorových) zákonů, méně již dozoru nad naplňováním pravidel zakotvených zákonem o ochraně spotřebitele.

Ochránkyně například prošetřovala postup České národní banky při vyřizování stížnosti na nečinnost pojíšťovny při šetření škodní události. Pojišťovna čekala na rozhodnutí obecního úřadu v řízení o přestupku, přičemž sama nečinila dostatečné kroky ke zjištění odpovědnosti za vzniklé poškození vozidla stěžovatele. Poté, co bylo přestupkové řízení zastaveno pro zánik odpovědnosti za přestupek (uplynutím lhůty jednoho roku od jeho spáchání), sdělila pojišťovna stěžovateli, že pojistnou událost odkládá bez výplaty pojistného plnění z důvodu neprokázání nároku poškozeného.

Podle ochránkyně pojišťovna jednala v rozporu s povinností provést šetření bez zbytečného odkladu podle § 9 odst. 3 zákona o pojistění odpovědnosti z provozu vozidla (zákon č. 168/1999 Sb.), neboť pouze vyčkávala na výsledky řízení o správném deliktu souvisejícím se škodní událostí a sama škodní událost rádně neprošetřila. Podle ustanovení § 6 zákona o pojistovnictví (zákon č. 277/2009 Sb.) je nadto pojišťovna povinna provést šetření škodní události s odbornou péčí a obezřetně. To znamená, že k tomu musí využít veškerá svá oprávnění, mezi něž patří i právo nahlížet do spisu vedeného v řízení o trestném činu či správním deliktu, případně právo požádat o dobrovolnou spolupráci soukromé osoby, které byly přítomny vzniku škodní události.

2/18 Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

Soulad obecních vyhlášek se zákonem/ústavním pořádkem

V průběhu roku 2014 zahájila ochránkyně několik šetření, jejichž cílem je prosetřit činnost Ministerstva vnitra jako orgánu dozírajícího na zákonost obecně závazných vyhlášek obcí. **Nejvíce podnětu** ochránkyně obdržela **proti vyhláškám regulujícím veřejný pořádek a vyhláškám o místním poplatku za komunální odpad**.

V případě **vyhlášek regulujících místní pořádek** ochránkyně zaznamenala zejména stížnosti na segregační dopad těchto regulací v tzv. vyloučených lokalitách, kde vyhlášky zavádějí přísnější pravidla pro chování na veřejném prostranství než v jiných lokalitách. V některých případech vyhláška dokonce plošně zakazuje činnosti, které nejsou samy o sobě závadné (například sezení na obrubníku). Ochránkyně vyzvala Ministerstvo vnitra, aby opětovně přezkoumalo zákonnost těchto vyhlášek a zaměřilo se na možné diskriminační dopady a na zásah do ústavou zaručeného práva na svobodu pohybu.

Stížnosti na **vyhlášky zavádějící místní poplatek za komunální odpad** se týkají zejména stanovení úlev a osvobození, kdy stěžovatelé namítají nerovné zacházení (diskriminaci), jestliže obce stanoví jinou výši poplatku osobám s trvalým pobytom a jinou vlastníkům rekreačních objektů. I v této věci ochránkyně jedná s Ministerstvem vnitra ve snaze nalézt rovnováhu mezi právem obce na samosprávu a s ní spojeným právem na vlastní normotvorbu na straně jedné a povinností obce řídit se při tvorbě vlastních právních předpisů zákonem na straně druhé [zde zákonem o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb.)].

2/19 Školství

Aplikace správního řádu v regionálním školství

V oblasti výkonu státní správy na úseku školství se ochránkyně nejčastěji setkávala s **chybnou aplikací správního řádu** řediteli (ředitelkami) škol, krajskými úřady a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Nejčastěji šlo o určení věcné příslušnosti správního orgánu, překážku vči zahájené, účastenství, aplikaci části druhé a třetí správního řádu na konkrétní postupy orgánů státní správy a v neposlední řadě o mimořádné opravné prostředky (přezkumné řízení).

V případech přijímání dětí do mateřských škol ochránkyně konstatovala, že pokud zákonné zástupce dítěte podá **přihlášku do více mateřských škol**, mateřská škola nesmí správní řízení zastavit pro překážku probíhajícího řízení u jiného správního orgánu (§ 48 odst. 1 správního řádu). Předmětem správního řízení je přijetí dítěte do konkrétní mateřské školy, proto **nejde o řízení o téze věci z téhož důvodu**.

Ministerstvo podle mínění ochránkyně není příslušné vydat zamítavé rozhodnutí v případech, kdy zákonné zástupce **mimořádně nadaného dítěte** žádá o **dřívější zahájení povinné školní docházky**. Ministerstvo je povinno poskytnout zákonnému zástupci dítěte náležité vysvětlení o právní úpravě, zejména o ustanovení § 36 odst. 3 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) a poučit ho, že o žádostech týkajících se vzdělání žáka je oprávněn rozhodnout **ředitel školy**, jakmile dítě nastoupí do prvního ročníku základní školy [podle ustanovení § 17 odst. 3 ve spojení s § 165 odst. 2 písm. a) školského zákona].

Ochránkyně také opakovaně konstatovala, že krajský úřad rozhoduje podle části druhé a třetí správního řádu v **řízení o žádosti školy o vyslovení souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga** podle § 16 odst. 9 a 10 školského zákona. Asistent pedagoga představuje jedno z klíčových podpůrných opatření při vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a bez souhlasu krajského úřadu ho ředitel školy nemůže zřídit. Pokud krajský úřad žádosti školy plně nevyhoví, je povinen vydat (částečně) **zamítavé správní rozhodnutí s náležitým odůvodněním**. O případném odvolání školy přísluší rozhodnout ministerstvu.

Ředitelé škol pak nejčastěji chybují v situacích, kdy **rozhodnutí o přestupu žáka do jiné školy**, případně **rozhodnutí o přeřazení žáka do jiného vzdělávacího programu** písemně oznamují pouze jednomu z rodičů. O klíčových otázkách ve vzdělávání dítěte, kam spadají oba uvedené typy rozhodnutí, však podle názoru ochránkyně musejí být informováni oba zákonné zástupci žáka. Pokud není druhý rodič účastníkem řízení, vydané rozhodnutí je nezákoně.

Podnět sp. zn.: 6584/2012/VOP/EN

Podá-li žádost o přestup dítěte do jiné základní školy pouze jeden z rodičů, účastníkem správního řízení se stává i druhý rodič, neboť může být ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu rozhodnutím ředitele přímo dotčen ve svých právech a povinnostech; ředitel musí oba rodiče o zahájení správního řízení vyrozumět.

Ředitel základní školy jako správní orgán může z moci úřední nebo na žádost účastníka vydat předběžné opatření (§ 61 správního rádu), aby dítě navštěvovalo základní školu, na niž jeden z rodičů podal žádost o přestup, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Předběžné opatření ředitel školy zruší rozhodnutím bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno; poměry mohou být takto prozatímně upraveny předběžným opatřením nejdéle do pravomocného rozhodnutí soudu o nahrazení souhlasu jednoho z rodičů s přestupem dítěte na školu.

Stěžovatel namítl nezákonost dvou rozhodnutí o přestupu jeho nezletilého syna na základní školu, která ředitelka základní školy vydala na základě žádosti matky nezletilého, s níž stěžovatel nežije ve společné domácnosti. Rozhodnutí ředitelky školy krajský úřad potvrdil, přestože stěžovatel jako jeden z rodičů vyjádřil nesouhlas s přestupem a neexistovalo soudní rozhodnutí, které by jeho souhlas s přestupem nahradilo.

Přes vyřešení situace v průběhu šetření (syn stěžovatele začal navštěvovat základní školu, na níž se oba rodiče shodli) ministerstvo ochránky příslíbilo, že s obsahem jejího stanoviska seznámí věcně příslušné útvary všech krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy.

Působnost České školní inspekce ve vztahu ke školským poradenským zařízením

Ochránkyně se opakovaně setkávala s názorem, že Česká školní inspekce není oprávněna kontrolovat a hodnotit odbornou činnost školských poradenských zařízení (pedagogicko-psychologických poraden a speciálně-pedagogických center). Proto vydala stanovisko zdůvodňující závěr, že **současná právní úprava** [§ 174 odst. 2 písm. a), b) a d) a § 174 odst. 5 a 7 školského zákona] **opravňuje Českou školní inspekci provádět kontrolu odborných, zejména speciálněpedagogických a psychologických postupů a závěrů školských poradenských zařízení**. Česká školní inspekce je proto povinna zajistit takové personální složení svých pracovníků (přizvaných osob), aby zajistila rádnou kontrolu všech odborných postupů školských poradenských zařízení.

Pokud školské poradenské zařízení při vydávání zprávy a doporučení pro vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami nepostupuje v souladu s odbornými poznatkami, je Česká školní inspekce oprávněna konstatovat porušení § 16 odst. 6 školského zákona ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a), respektive písm. b) školského zákona a uložit opatření k nápravě.

2/20 Ostatní správní úřady

Správa státního zastupitelství

Oprávnění ochránkyně dopadají jen na **orgány správy státního zastupitelství**, konkrétně na Ministerstvo spravedlnosti, nejvyššího státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce při plnění úkolů vyplývajících z ustanovení § 13a až 13j zákona o státním zastupitelství (zákon č. 283/1993 Sb.). Podněty se nejčastěji **týkají vyřizování stížností na průtahy** při plnění úkolů státního zastupitelství a **poskytování informací** podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.).

Podnět sp. zn.: 4099/2013/VOP/IK

Anonymní je takové podání, na které nelze reagovat s ohledem na nedostatek kontaktních informací o podateli. Elektronické podání bez uznávaného elektronického podpisu anonymním podáním není. Státní zastupitelství je povinno i na takové podání přiměřeně reagovat, tj. buď je vyřídit, anebo podatele vyzvat k doplnění podání. To se týká i stížnosti podané dle § 16b zákona o státním zastupitelství.

Stěžovatel napadl mimo jiné nečinnost Nejvyššího státního zastupitelství, které nevyřídilo jeho stížnost na nečinnost. Stěžovatel podal stížnost elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu. Uvedl pouze své jméno a příjmení. Nejvyšší státní zastupitelství ani nejvyšší státní zástupce na podání nereagovali, protože je považovali za anonymní ve smyslu

§ 16a odst. 2 zákona o státním zastupitelství. Podání bez uznávaného elektronického podpisu by podle nejvyššího státního zástupce nebylo anonymní, kdyby podatel uvedl alespoň adresu bydliště.

Ochránkyně dospěla k závěru, že na elektronické podání je třeba reagovat v zásadě vždy, protože zákon o státním zastupitelství pro tato podání nevyžaduje uznávaný elektronický podpis. Státní zastupitelství by tedy mělo podatele vyzvat k doplnění náležitosti podání podle § 16a odst. 2 zákona o státním zastupitelství (mimo jiné údajů identifikujících podatele) na e-mailovou adresu, z níž bylo podání odesláno. Teprve když podatel na základě výzvy podání v určené lhůtě nedoplní, lze je považovat za anonymní s důsledky předvídánými zákonem, včetně možnosti státního zastupitelství vůbec nereagovat.

Nejvyšší státní zastupitelství přijalo opatření k nápravě (vyřidilo stížnosti stěžovatele, novelizovalo kancelářský řád státního zastupitelství a zpracovalo standardizované výzvy k doplnění podání).

2/21 Odškodňování

I v průběhu roku 2014 se ochránkyně zabývala stížnostmi na postup ústředních orgánů státní správy při předběžném projednání žádostí o přiznání náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 82/1998 Sb.). Ochránkyně zkoumala zejména dodržení principů dobré správy shrnutých v **desateru dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění**.

Ministerstvo spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti s ohledem na vysoký počet žádostí, způsobený tím, že se u něj soustředí většina žádostí, **nevýřizuje žádosti o odškodnění ve lhůtě šesti měsíců**. Ministerstvo žadatelům zasílá akceptační dopisy, v nichž se omluví za nedodržení lhůty k projednání a upozorní je na možnost obrátit se na soud, jakmile lhůta uplyne.

Vedení ministerstva si je vědomo nedostatečného personálního obsazení odboru odškodňování. V létě roku 2014 přijalo nové pracovníky. Díky tomu se situace alespoň částečně stabilizovala.

Ministerstvo dopravy

Ochránkyně se v průběhu roku 2014 zabývala vyřizováním žádostí opřených o **nepřiměřenou délku správních řízení podle zákona o pozemních komunikacích** (zákon č. 13/1997 Sb.). Ministerstvo přislíbilo zpracovat vnitřní metodiku zohledňující a dále rozvíjející závěry soudní judikatury ohledně výše přiznávaných částek odškodnění. Opakované personální obměny na ministerstvu nepřispívají k řešení v podobě změny úřední praxe.

Podnět sp. zn.: 3125/2013/VOP/DS

Nepřiměřeně dlouhé správní řízení samo o sobě znamená nemajetkovou újmu, za niž jako kompenzace stavu nejistoty, v níž se poškozený nachází, naleží přiměřené zadostiučinění v penězích. Pouze za zcela výjimečných okolností postačí samotné konstatování porušení práva.

Skutečnost, že s nepřiměřenou délkou správního řízení jsou navíc spojeny další důsledky pro poškozeného, může ministerstvo zohlednit při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v rámci kategorií uvedených v § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Již v roce 2012 tehdejší veřejný ochránci práv Pavel Varvařovský v jednom z mnoha konkrétních případů konstatoval nepřiměřenou délku správního řízení vedeného malým obecním úřadem vykonávajícím roli silničního správního úřadu. Stěžovatelům tehdy doporučil požádat Ministerstvo dopravy o odškodnění (přiměřené zadostiučinění v penězích). Stěžovatelé tak učinili, ministerstvo však jejich nárok neuznalo. Ochránci proto prošetřili postup ministerstva při vyřizování popsaného nároku.

Ve zprávě o šetření znova uvedl, že délku řízení trvajícího dva a půl roku nelze v žádném případě považovat za příměřenou příslušnému typu správního řízení (deklatorní řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace) a poukázal na skutečnost, že celý rok a půl z předmětné doby činily neodůvodněné průtahy správního úřadu. Toto vlekoucí se správní řízení samo o sobě způsobilo stěžovatelům nemajetkovou újmu spočívající v jejich nejistotě o právním režimu jejich přístupu do domu a v únavě z dlouhého řízení, to vše s přihlédnutím k jejich věku a zdravotnímu stavu. Skutečnost, že s délkou řízení byla navíc spojena dlouhodobá faktická problematičnost užívání cesty, mělo dále ministerstvo zohlednit při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění.

Ministerstvo odmítlo aplikovat dosavadní pravidla dovozená judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu odškodňovat nepřiměřené délky řízení zpravidla v penězích a uvedlo, že v rámci veřejné správy je toto pravidlo neaplikovatelné. Účastník nepřiměřeně dlouhých správních řízení proto ministerstvo hodlá odškodňovat pouze v „odůvodněných případech“. Stěžovatelům odškodnění nepřiznalo. Ochránce pak v závěrečném stanovisku setrval na svém názoru, že případ stěžovatelů je typickým případem, kdy odškodnění mělo být vyplaceno.

Ochránkyně se následně pokusila názor ministerstva zvrátit při osobním jednání s náměstky ministra dopravy a přimět tak úřad k přiznání odškodnění, avšak bezúspěšně. Ministerstvo pouze započalo s přípravou interní metodiky, která by do budoucna více odpovídala soudní judikatuře a názorům ochránkyně.

Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj v několika případech **odmítlo poskytnout zadostiučinění za nemajetkovou újmu** způsobenou žadateli nesprávným úředním postupem (nečinností).

Ochránkyně se při osobním jednání snažila zástupce ministerstva přesvědčit o tom, že při odškodňování ministerstvo není ryzím obhájcem státu, ale také vykonavatelem veřejné správy (musí jednat v souladu s právem, nestranně, přesvědčivě, efektivně, otevřeně, vstřícně, včas a odpovědně).

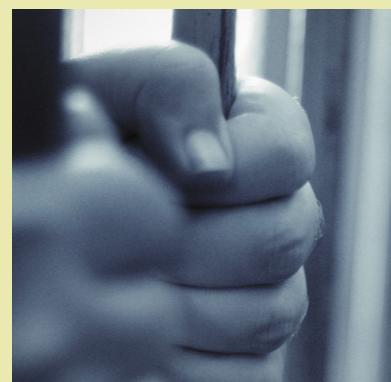
Ministerstvo trvá na tom, že předem neodmítá poskytovat odškodnění za nemajetkovou újmu, pokud však taková újma vznikla. Ze samotné nepřiměřené délky řízení však (nesprávně) vznik nemajetkové újmy nedovozuje. Přislíbilo pouze, že se zaměří na kvalitnější odůvodňování svých odpovědí na žádosti (vysvětlení, proč posuzovaná délka řízení je/není přiměřená, proč nedošlo ke vzniku nemajetkové újmy a podobně). Ochránkyně nadále trvá na svých závěrech (nepřiměřeně dlouhé správní řízení samo o sobě účastníkům způsobuje nemajetkovou újmu – není třeba prokazovat vznik újmy).

Ministerstvo práce a sociálních věcí

V únoru 2014 veřejná ochránkyně práv vydala zprávu o šetření z vlastní iniciativy ve věci rozhodování Ministerstva práce a sociálních věcí o žádostech o **odškodnění za nepřiměřenou délku řízení** formou přiměřeného zadostiučinění (sp. zn. 5539/2013/VOP/JH). K zahájení šetření vedly pochybnosti tehdejšího ochránce o souladu postupu ministerstva s desaterem dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění a o jednotnosti rozhodování, vycházející ze šetření jednotlivých podnětů.

Při ověřování celkové správní praxe ministerstva ochránkyně hodnotila vyřízení všech žádostí uplatněných ve druhém pololetí roku 2012. Šetření potvrdilo **nejednotnost rozhodování ministerstva** spočívající zejména **ve stanovení odlišné výše odškodnění** za délku řízení podle počtu měsíců trvání řízení. Ministerstvo v některých případech stanovilo nižší základní částku za jeden měsíc nepřiměřeně dlouhého řízení, a to přes zcela jednoznačnou judikaturu Nejvyššího soudu. V jiných případech přiznalo odškodnění pouze za měsíce po překročení lhůty k vydání rozhodnutí podle správního rádu, ačkoliv se odškodnění přiznává za celou dobu nepřiměřeně dlouhého řízení. Ochránkyně také konstatovala, že závěr Nejvyššího soudu vyjádřený ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, že se zadostiučinění v penězích krátí za první dva roky neúměrně dlouhého řízení na polovinu, nelze bez dalšího vztáhnout na správní řízení, na které dopadají lhůty pevně stanovené procesními předpisy. Vzhledem k nejvyšší možné délce správního řízení ochránkyně považovala za rozumné krátit přiměřené zadostiučinění na polovinu pouze za první rok nepřiměřeně dlouhého správního řízení.

Ministryně práce a sociálních věcí se ztotožnila se závěry ochránkyně a přislíbila je zohlednit v dalším postupu ministerstva. Ochránkyně si následně vyžádala spisovou dokumentaci z období po provedení šetření za účelem posouzení, zda ministerstvo sjednotilo praxi a napravilo vytýkaná posouzení. Z vyžádané dokumentace vyplynulo pouze ojedinělé pochybení, které ministerstvo po upozornění ochránkyně napravilo, a proto ochránkyně šetření uzavřela.



4 ■ Ochránkyně a místa, kde dochází k omezení svobody

Podle § 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv provádí ochránce systematické návštěvy míst, kde se nacházejí, nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči (tzv. *národní preventivní mechanismus*).

V roce 2014 proběhlo 19 systematických návštěv. Na základě zadání ochránkyně návštěvy provádějí skupiny složené z právníků oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody Kanceláře veřejného ochránce práv a z externích spolupracovníků dalších profesí. V roce 2014 ochránkyně spolupracovala s osmnácti experty (šest lékařů, psychologové, speciální pedagogové, zdravotní sestry, klinický farmaceut, nutriční terapeut).

Na výsledky systematických návštěv navazuje **preventivní působení ochránkyně proti špatnému zacházení** v široké škále dalších aktivit. Zjištění a doporučení z jednotlivých typů zařízení po ukončení série návštěv shrnuje ochránkyně v souhrnných zprávách ze systematických návštěv. Obsahují doporučení pro státní orgány a jsou podkladem pro další jednání a připomínky k navrhovaným změnám právní úpravy. V roce 2014 vydala ochránkyně souhrnnou **zprávu ze systematických návštěv protialkoholních záhytných stanic** a zahájila v této věci jednání s Ministerstvem zdravotnictví. Dřívější poznatky z návštěv zařízení pro děti ochránkyně v roce 2014 využila při jednání s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Poznatky ze systematických návštěv ochránkyně osobně projednala také s vrcholnými představiteli Policie České republiky a Vězeňské služby České republiky. Rovněž dokončila souhrnnou **zprávu ze systematických návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění a zprávu ze systematických návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem**. Celkem osmkrát se ochránkyně zapojila, s využitím poznatků ze systematických návštěv, do **připomíkových řízení**.

Další formou preventivního působení je zúročování poznatků z monitoringu při **osvětové činnosti** ve vztahu k úřadům, zařízením a odborníkům. V roce 2014 uspořádala ochránkyně sedm akcí vzdělávacího a osvětového charakteru a na dalších 21 akcích se pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv aktivně podíleli.

Ochránkyně přispívá k **mezinárodní spolupráci** národních preventivních mechanismů. V roce 2014 uspořádala dvě setkání pro zahraniční kolegy zaměřená na výměnu zkušeností a na sedm událostí podobného charakteru v zahraničí vyslala pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv.

V roce 2014 uzavřela veřejná ochránkyně práv **dohodu o součinnosti s nejvyšším státním zástupcem**. Upravuje způsob spolupráce a pomoci mezi ochránkyní, Nejvyšším státním zastupitelstvím a ostatními státními zastupitelstvími při plnění jejich zákonných úkolů, se zvláštním důrazem na ochranu práv osob omezených na svobodě. Dohoda nezasahuje do zákonné mlčenlivosti, již jsou ochránkyně i státní zástupci vázání, ani neohrožuje nezávislost obou institucí.

1/ Provedené návštěvy

1/1 Věznice

Kontrolní skupiny navštívily celkem **pět věznic typu ostraha** (Znojmo, Pardubice, Příbram, Karviná a Nové Sedlo). Každé systematické návštěvy se jako externí spolupracovník účastnil lékař, jedně také psycholog.

Předmětem pozornosti byly zejména materiální podmínky ve věznici (například vybavení a kapacita ubytovacích místností, výstroj odsouzených), hygienické podmínky (obsah tzv. hygienických balíčků, frekvence

a podmínky sprchování, soukromí na sociálních zařízeních a jejich technický stav), zdravotní péče (dostupnost zdravotních služeb, skladování a podávání léčiv, přítomnost dozorce při vyšetření), stravování, bezpečnost (způsob provádění prohlídek, užívání donucovacích prostředků, oddělené umisťování odsouzených), kontakt s vnějším světem, naplňování účelu výkonu trestu a kulturních a sociálních potřeb odsouzených (kázeňské odměňování a trestání, výstupní oddělení, zajištění vycházek a sportovních aktivit, nákupy v kantýně, problematika náboženství, vybavení knihovny), zaměstnávání a vyřizování stížností odsouzených. Ochránkyně se zvlášť podrobně zaměřila na podmínky výkonu trestu odnětí svobody trvale pracovně nezařaditelných odsouzených (odsouzených se zdravotním postižením) a na zacházení s odsouzenými cizinci.

V případě jedné věznice ochránkyně konstatovala špatné zacházení, dosud však nevydala všechny zprávy a neukončila vyjednávání o navržených doporučeních.

Vyřizování individuálních stížností z věznic si vyžádalo **dalších deset místních šetření** (mimo kapacity národního preventivního mechanismu).

1/2 Policejní cely

Návštěvy policejních cel v Brandýse nad Labem a v Břeclavi se zaměřily na informování osob umístěných v cele o jejich právech a povinnostech, vydávání listiny poučení osobám do cely, realizaci práva na právní pomoc a dostupnost seznamu advokátů, podávání stravy v přiměřených intervalech a materiální vybavení cel.

V rámci šetření dřívějšího individuálního podnětu, který se týkal policejních cel v Břeclavi, požadovala ochránkyně jako opatření k nápravě, aby byl umístěným osobám umožněn **nepřetržitý přístup k vodě a toaletě**. Systematická návštěva odhalila, že opatření k nápravě nebylo realizováno. Ochránkyně se proto obrátila na ředitele Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, který stanovil, že ostrahu cel v Břeclavi budou vykonávat dva policisté a nebude tak docházet ke nežádoucí prodlevě při zpřístupnění toalety.

Při návštěvě cel v Brandýse nad Labem bylo zjištěno, že v rozporu s požadavkem čl. 3 písm. a) přílohy č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta ze dne 2. prosince 2009, č. 159, o eskortách, střezení osob a o policejních celách, **nejsou lůžka v celách opatřena matracemi s omyvatelným povrchem**. Jelikož stejné pochybení bylo v rámci středočeské policie zjištěno v roce 2012 v policejních celách v Berouně, vyzvala ochránkyně ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, aby zjistil, zda na území kraje existují další celty bez požadovaných matrací. Ředitel ochránkyně vyrozuměl o existenci dalších pěti služeben s celami bez požadovaných matrací a přislíbil vyřešení tohoto problému.

V červenci 2014 ochránkyně a policejní prezident projednali poznatky ze systematických návštěv policejních cel a dohodli způsob další spolupráce. Jednu z forem prevence špatného zacházení představuje školení o právech osob umístěných v celách, které budou zajišťovat právníci Kanceláře veřejného ochránce práv. Pilotní školení pro 60 policistů z Jihomoravského kraje se konalo v říjnu 2014.

1/3 Zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy

V roce 2014 kontrolní skupiny navštívily dvě zařízení pro děti. V obou případech šlo o zařízení typu **dětský domov se školou**, a sice Dětský domov se školou Králíky (součást zařízení Výchovný ústav, dětský domov se školou a školní jídelna Králíky) a Dětský domov se školou Slaný (součást zařízení Diagnostický ústav, dětský domov se školou, dětský domov, středisko výchovné péče a základní škola Dobřichovice). Dětský domov se školou Slaný je zařízením s výchovně-léčebným režimem. Členy kontrolních týmů byli v obou případech pedopsychiatři, dále psychoterapeut a speciální pedagog. Jedné z návštěv se osobně zúčastnila i ochránkyně.

Kromě obecných témat šetření, jako je právo na soukromí, právo na osobní svobodu a bezpečnost či zajištění práva na vzdělání, byla zjišťována zejména kvalita péče o děti trpící duševní poruchou, včetně zajištění zdravotní péče.

Obě návštěvy přinesly poznatky o nedostatečných odborných kapacitách výchovně-léčebného režimu. **V případě zařízení v Králíkách ochránkyně konstatovala špatné zacházení** v podobě kombinace neodborné

péče (nezohlednění duševních poruch dětí), neodůvodnitelných režimových opatření, nerespektování důstojnosti dětí a přílišných restrikcí, posilování závislosti a nesamostatnosti dětí. V jednom případě ochránkyně doložila také rizikovou práci s psychiatrickými léky nespočívající v individuálním pochybení, ale ve špatném zadání pro pracovníky zařízení. Ochránkyně hned při vydání zprávy z návštěvy požádala zřizovatele zařízení, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“), aby zajistilo nápravu. Ministerstvo vyměnilo vedení zařízení a ve spolupráci s orgány sociálně-právní ochrany dětí přemístilo děti jinam a pravoviště v Králikách uzavřelo.

Ochránkyně se systematicky zabývala také právním zakotvením **výchovně-léčebného režimu**. Potřebné poznatky jí přinesly také studijní návštěvy zařízení poskytujících výchovně-léčebnou péči v Jiříkově (dětský domov se školou) a v Boleticích (dětský domov se školou a výchovný ústav), stáž v dětském domově se školou v Ostravě-Kunčicích a podrobný psychologický rozbor několika kazuistik dětí s nařízenou ústavní výchovou. Ačkoliv zákon předpokládá existenci výchovně-léčebného režimu, neexistují žádné zákonné požadavky na jeho obsah, složku léčebné péče, ani nejsou dány požadavky na odbornost personálu. Zajištění skutečné léčebné složky péče přímo školským zařízením navíc prakticky znemožňuje administrativní překážky. Aktuálně může „výchovně-léčebnou“ péči poskytovat kterékoliv školské zařízení, aniž musí splňovat jakékoliv požadavky na odbornost a kvalitu. To může vést k vážnému porušování práv dětí, které potřebují skutečnou výchovně-léčebnou péči (děti trpící duševním onemocněním v kombinaci s poruchou chování). Za velmi nebezpečné ochránkyně považuje nahrazování výchovně-léčebné péče různými omezeními (zákaz používat věci, opustit zařízení, osobní prohlídky). Ochránkyně na problém opakovaně upozornila ministerstvo, které se k tématu dosud vyjadřovalo jen velmi vágně (počítá se zvyšováním profesionálních kompetencí pracovníků zařízení institucionální péče).

1/4 Psychiatrické nemocnice

V posledním čtvrtletí roku 2014 se konala systematická návštěva Psychiatrické nemocnice Havlíčkův Brod. Zaměřila se na **elektrokonvulzivní terapii** (konkrétní způsob provedení, existence informovaného souhlasu pacienta, podmínky provedení terapie bez souhlasu pacienta). Věc dosud nebyla uzavřena.

1/5 Zařízení pro zajištění cizinců

Kontrolní skupina navštívila Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové – jediné zařízení tohoto druhu v České republice. Zařízení slouží pro administrativní detenci (zadržení) cizinců, kteří byli zajištěni na základě zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb.), zejména za účelem správního vyhoštění či předání orgánům cizího státu. V zařízení se rovněž vykonává rozhodnutí Ministerstva vnitra o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v zařízení na základě zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb.). Návštěvy se účastnil také lékař.

Návštěva se soustředila zejména na **podmínky pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich dětí** zajištěných v zařízení za účelem předání jinému členskému státu Evropské unie na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění). Věc dosud nebyla uzavřena.

1/6 Ubytovací zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb

Na konci roku 2013 a v první polovině roku 2014 proběhlo sedm systematických návštěv ubytovacích zařízení, která poskytovala péči seniorům bez potřebného oprávnění k poskytování sociálních či zdravotních služeb (chronologicky): Centrum komplexních služeb pro rodinu a domácnost v Kunštátě na Moravě, Penzion Jiřinka v Brně, Domov Petruška v Šestajovicích u Prahy, Senior dům Marta v Říčanech u Prahy, Domov spokojeného stáří Luhačovice v Luhačovicích, Penzion pro seniory Atrium v Liberci a Domov na kopci v Červeném Újezdu. Mezi členy kontrolní skupiny byli také zdravotníci s odborností všeobecné sestry a v jednom případě nutriční terapeut. Jedné návštěvy se zúčastnila ochránkyně.

Zařízení poskytovala nesoběstačným osobám péči, aniž k tomu měla oprávnění, ochránkyně proto hodnotila rozsah poskytovaných služeb, potřeby jednotlivých klientů, odbornost personálu a zkoumala vztah mezi personálem a provozovatelem zařízení. Kontrolní skupina sledovala zejména prostředí a vybavení zařízení, respektování autonomie vůle, zajištění soukromí ubytovaných osob, volnost pohybu, zajištění bezpečí, kvalitu poskytované péče či podmínky sjednání a obsah smlouvy o poskytování služeb. Ochránkyně obecně usiluje o zajištění důstojnosti a ochrany (nejen) základních práv a svobod ubytovaných osob.

Provozovatelé navštívených zařízení se zaměřovali na vysoce zranitelné osoby (seniory a osoby s duševní poruchou), jimž se snažili v podmírkách zařízení ubytovacího typu (jako hotel) poskytovat péči (i ošetřovatelskou) odpovídající pobytové sociální službě domov pro seniory či domov se zvláštním režimem. **Zařízení neměla oprávnění k poskytování sociálních služeb, proto na ně nedopadal standardní systém kontroly kvality sociálních služeb, zajišťující ochranu klientů před špatným zacházením.**

Na péči o klienty se podílely osoby bez jakékoliv odbornosti z oboru sociálních a zdravotních služeb (vyučená průdavačka, kuchař, recepční). Prováděly rovněž ošetřovatelské úkony (podávaly léky, převazovaly prolezeniny, ošetřovaly rány a podobně). Ošetřovatelská péče poskytovaná laiky vystavila ubytované klienty značnému riziku poškození zdraví.

K nejčastějším pochybením při zkoumání materiálních podmínek patřilo **nepřizpůsobení prostředí potřebám osob závislých na péči, zejména osob se zhoršenou pohyblivostí a s demencí**. Budovy nebyly bezbariérové (v jednom zařízení musel personál nepohyblivé osoby snášet z horních pater ručně), chodby a schodiště nebyly často nijak zajištěny proti pádu, prostory nebyly označeny způsobem usnadňujícím orientaci, třebaže zejména osoby s demencí mají problémy s orientací. V žádném zařízení nebylo k dispozici účinné signalizační zařízení pro přivolání pomoci, přestože pro trvale ležící klienty by to mnohdy byla jediná možnost, jak si personál přivolat. **Poskytovaná péče dosáhla ve všech navštívených zařízeních úrovně špatného zacházení.** Způsob poskytování péče byl nahodilý, intuitivní a laický, nikoliv standardizovaný, jak předpokládá zákon o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.) společně se standardy kvality sociálních služeb.

Ochránkyně hodnotila také **výživu klientů**. Zejména ti klienti, kteří mají omezené komunikační schopnosti či jsou trvale upoutáni na lůžko, jsou zcela odkázáni na péči personálu, jež musí zahrnovat i zajištění výživy. Podávaná strava nebyla přizpůsobena potřebám osob s demencí (nebyla pestrá a dostatečně výživná a v ojedinělých případech dokonce jídlo nebylo dost). Ochránkyně zjistila, že personál ani v jednom z navštívených zařízení systematicky nesledoval váhu klientů, příjem potravy a tekutin (nijak nereagoval na skutečnost, že klient nedojídá a nepije), nenavázal spolupráci s nutričním terapeutem, nevěnoval pozornost prevenci malnutrice (špatné výživy), a to ani u osob podvýživených nebo jinak ohrozených podvýživou.

Mezi nejzávažnější pochybení patří omezování pohybu ubytovaných osob, k němuž docházelo ve všech zařízeních. Nejčastěji se omezování projevovalo v nemožnosti opustit zařízení a vlastní pokoj. Ochránkyně nabyla podezření, že některá zařízení k omezování pohybu klientů používala rovněž tlumící léky. Některí klienti byli omezováni rovněž používáním postranic u postele a fixačních pásků. V některých zařízeních byli vybraní klienti na noc zamykáni na pokojích (především šlo o klienty s duševním onemocněním projevujícím se zvýšeným neklidem). Ochránkyně upozornila zařízení, že se mohou dopouštět trestného činu omezování osobní svobody.

Zařízení zpracovávala osobní a citlivé údaje ubytovaných osob bez jejich souhlasu. Jednalo se zejména o údaje ve smluvách o poskytování služeb, ve shromažďované dokumentaci o zdravotním stavu klientů, na uložených dokladech a úředních dokumentech, v pořizovaných záznamech a podobně. Přístup k údajům (včetně citlivých údajů o zdravotním stavu) měl široký okruh osob. Některá ze zařízení klientům odebírala občanské průkazy a kartičky pojistěnce a nezajistila pak ani jejich bezpečné uložení.

Ve většině navštívených zařízení **klienti odevzdávali zařízení veškeré své příjmy**. Zařízení „ubytovacího typu“ nejsou registrovanými poskytovateli pobytových sociálních služeb, proto teoreticky nemusejí svým klientům ponechat 15 % příjmů. V takových případech jsou klienti finančně zcela závislí na provozovateli a prakticky nemají šanci zařízení vlastními silami opustit. Zařízení také často měla v platbách zmatek – klient neznal výši svých závazků.

Provozovatel poskytující sociální službu bez registrace se dopouští **správního deliktu neoprávněného poskytování sociálních služeb, k jehož stíhání jsou příslušné krajské úřady**. Ochránkyně vyzvala krajské úřady, aby toto nebezpečné jednání

aktivně postihovaly z vlastní iniciativy a za využití podnětů občanů, lékařů a jiných správních orgánů. Ministerstvo práce a sociálních věcí ochránkyni přislíbilo vydat metodické opatření pro krajské úřady.

Zásadní je však **prevence**, proto ochránkyně v **souhrnné zprávě z návštěv ubytovacích zařízení**, která bez oprávnění poskytuje péči seniorům ([http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zariseni/neregistrovane-sociálni-sluzby](http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/neregistrovane-sociálni-sluzby)), shrnuje svá upozornění a doporučení pro rodinné příslušníky osob vyžadujících pobytovou sociální službu, jejich opatrovníky a lékaře a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Řešení problému neregistrovaných zařízení pobytových sociálních služeb a špatného zacházení v nich však nespočívá v represi. Vzhledem k demografickému vývoji poroste poptávka po sociálních službách pro seniory a osoby s demencí. V souladu se svými závazky v oblasti sociálních práv musí stát podporit legální sociální služby a usilovat o podporu rodin a komunitních služeb, aby lidé závislí na péči mohli co nejdéle zůstat ve svém přirozeném sociálním prostředí. Současně musí stát (i finančně) podpořit řešení situace lidí, kteří se v těchto zařízeních již ocitli nebo do nich právě směřují.

1/7 Protialkoholní záhytné stanice

V letech 2013 a 2014 provedl veřejný ochránce práv sérii systematických návštěv protialkoholních záhytných stanic. Kontrolní skupiny navštívily šest z celkem 18 fungujících stanic v České republice. V roce 2014 proběhla pouze poslední návštěva záhytné stanice v Liberci, provozované Krajskou nemocnicí Liberec, a. s.

Ochránkyně se soustředila zejména na naplnování zákonných podmínek pro umístění na záhytnou stanici (omezení svobody), zajištění bezpečnosti zachycených a personálu stanice, personální zabezpečení chodu stanice, zajištění soukromí a hygieny zachycených. Zvláštní pozornost věnovala používání omezovacích prostředků. Zjištění z návštěv konzultovala s externími spolupracovníky z oboru lékařství a ošetřovatelství.

Jedním z klíčových problémů záhytných stanic je zajištění bezpečnosti. Riziko spočívá především v neschopnosti personálu rychle reagovat na agresivitu zachycených. To je dáno zejména nedostatečným personálním zabezpečením stanic (nízký počet pracovníků, převaha ženského personálu), jakož i jejich materiálním vybavením (chybí signalizace a místnosti pro samostatné umístění agresivních jedinců). **Na většině záhytných stanic ochránkyně zjistila závažné nedostatky v používání omezovacích prostředků** (neoprávněné použití omezovacího prostředku, nedostatečný dohled nad omezeným, o použití prostředku rozhodla osoba, které k tomu nebyla oprávněna, příliš dlouhá doba trvání omezení, nedodatečná dokumentace).

Poznatky z návštěv ochránkyně konfrontovala s názory odborníků a představitelů navštívených zařízení. Výstupy z návštěv i diskuse u kulatého stolu ochránkyně vtělila do souhrnné **zprávy z návštěv protialkoholních záhytných stanic** z července 2014. Konstatovala, že podstatnou část zjištěných pochybení způsobuje nedostatečná právní úprava, včetně nejednoznačné úpravy záhytné služby. Svá doporučení proto adresovala rovněž Ministerstvu zdravotnictví.

2/ Sankční postup

Sankční oprávnění národního preventivního mechanismu (vyrozumění nadřízeného orgánu nebo zveřejnění případu) vychází z ustanovení § 21a odst. 4 ve spojení s § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Ochránkyně je používá, pokud konkrétní zařízení odmítá zajistit nápravu. O přijetí opatření k nápravě může ochránkyně žádat také „další úřady“. Správním úřadům tak dává podnět k zahájení řízení o správním deliktu, výjimečně podává podnět k trestnímu stíhání. V roce 2014 podala celkem 12 takových podnětů.

2/1 Ubytovací zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb

Ve všech ze sedmi navštívených zařízení ochránkyně zjistila špatné zacházení. Vyjádření ke zprávě obdržela od pěti zařízení. Se dvěma případy (Centrum komplexních služeb pro rodinu a domácnost v Kunštátě na Moravě a Domov Petruška v Šestajovicích u Prahy) ochránkyně **seznámila veřejnost** již v roce 2014 formou tiskové zprávy a zveřejněním zprávy z návštěvy na svých internetových stránkách. Zařízení totiž nesplnila její

doporučení a nadále pokračovala v neoprávněném poskytování sociálních služeb. V prvním zařízení spočívalo špatné zacházení v laicky poskytované ošetřovatelské péči, nedostatečné stravě a nulové prevenci podvýživy, omezování volného pohybu klientů a nerespektování soukromí. V druhém zařízení byla situace obdobná. Nadto ochránkyně zjistila rizikovou práci s léčivy a zanedbávání bezpečnosti klientů. O situaci v dalších čtyřech zařízeních (Penzion Jiřinka v Brně, Domov spokojeného stáří Luhačovice, Penzion pro seniory Atrium v Liberci a Domov na kopci v Červeném újezdu) ochránkyně informovala veřejnost později a počátkem roku 2015 **vydala souhrnnou zprávu ze systematických návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění**.

Na všechna navštívená zařízení ochránkyně upozornila příslušný **krajský úřad** podnětem k **zahájení řízení o správním deliktu** neoprávněného poskytování sociálních služeb. Dvě ze zařízení měla oprávnění k poskytování terénní sociální služby. Ty však poskytovala jako pobytové, nadto se dopouštěla špatného zacházení s ubytovanými klienty. Proto se ochránkyně obrátila také na příslušnou **krajskou pobočku úřadu práce**, která vykonává **inspekci poskytování sociálních služeb**.

V případě čtyř zařízení ochránkyně oslovila také orgány činné v trestním řízení, aby posoudily, zda zjištěné špatné zacházení nedosahuje intenzity trestného činu (neoprávněné podnikání, omezování osobní svobody, v jednom případě k ublížení na zdraví z nedbalosti a neposkytnutí pomoci).

2/2 Sociální a zdravotní centrum Letiny, s. r. o.

Systematická návštěva zařízení Sociální a zdravotní centrum Letiny, s. r. o., provedená v srpnu 2013 odhalila **závažné špatné zacházení s klienty** spočívající v hrubém porušování základních práv klientů i porušování práv zaručených zákonem o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.).

Jedná se o **soukromé registrované zařízení sociálních služeb**, které poskytuje službu domov se zvláštním režimem. Kapacita zařízení je 260 lůžek. Dalších 30 lůžek je registrovaných jako zdravotnické zařízení (lůžka následné péče). Klienty jsou mimořádně zranitelné osoby – lidé s mentálním nebo jiným zdravotním postižením, senioři trpící syndromem demence a lidé s dalšími duševními poruchami.

Tehdejší ochránci Pavel Varvařovský o svých zjištěních informoval Krajský úřad Plzeňského kraje coby registrující orgán, Krajskou pobočku Úřadu práce České republiky v Plzni, oprávněnou k provedení inspekce sociálních služeb, a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V září 2014 proběhla **druhá systematická návštěva** tohoto zařízení. Návštěvy se zúčastnila také nutriční terapeutka a zdravotník s odborností psychiatrická sestra. Kontrolní skupina opět zjistila **špatné zacházení**.

Není respektována důstojnost klientů. Množství klientů s plenkovými kalhotkami na sobě mělo pouze vrchní části obléčení (triko, pyžamový kabátek bez kalhot). Někteří klienti měli špinavé či potrhané oblečení (děravé tepláky s nápisem „Lázně Letiny“). Personál se o klientech nevhodně vyjadřoval (klienty vyžadující mixovanou stravu označoval jako „mletáky“), stavěl je do role dětí („pojdte, budeme papat, otevřete hezky pusinku“).

Zásadním problémem, od kterého se odvíjí řada dalších, je **nekvalifikovaný personál a celkový nedostatek personálu**. Zvládá tak zajistit pouze základní prvky péče špatné kvality, **není schopen péči individualizovat** či podílet se na aktivizaci klientů, což se významně negativně projevuje na kvalitě jejich života. Většina klientů je apatická, odkázaná na **pasivní prožívání dne**.

Personál se nezabýval rizikem podvýživy. Nutriční terapeutka na místě usoudila, že několik klientů již trpí podvýživou, nebo jsou jí ohroženi. **Nebyl zajištěn pitný režim.** Nesledoval se příjem tekutin, klienti neměli k dispozici nápoje na pokojích, ale pouze ve společné jídelně. Nutriční terapeutka posoudila obsah **sedmi týdenních jídelních lístků**, které se **stále dokola opakují**. Stravu označila za nevhodnou a nezohledňující individuální stravovací potřeby klientů. Aby mohli mít všichni klienti (včetně diabetiků) stejnou stravu, používala se pouze náhradní sladidla a rovněž kupovaná sladká jídla (džemy, kompoty) byla všechna DIA. Nadměrné užívání syntetických sladidel přitom může způsobovat zdravotní potíže, pro osoby s demencí či podvýživené osoby jsou zcela nevhodná. Klientům s mixovanou stravou se **všechny složky jídla mixovaly dohromady**.

Všichni klienti měli **zamčené skříně** a v nich veškerý svůj majetek. Zámek byl často umístěn nevhodně tak, že na něj klient nedosáhl. Někteří klienti ani neměli klíč. Ti, kteří ho ztratili, se ke svým věcem dostanou jednou týdně při úklidu. Osoby s demencí, které nejsou s to klíč samy použít, ho měly nedůstojně zavěšený na obvazu na krku.

Zařízení **nepečovalo o bezpečnost klientů – nezabývalo se rizikem pádu**, nevyhodnocovalo jejich příčiny, nehledalo preventivní opatření. Na pokojích v celém zařízení **nebyla funkční signalizace**, klienti tak nemohli přivolat pomoc.

3/ Zvláštní téma prevence 2014

3/1 Demence

Syndromem demence trpí řada klientů zařízení sociálních služeb, která veřejný ochránce práv navštívil v letech 2013 a 2014. Tito klienti potřebují zvláštní péči. Bez ní dochází k zásahu do jejich důstojnosti a obecně ke špatnému zacházení. Systematické návštěvy ukázaly, že ani personál specializovaných zařízení není dosatečně obeznámen se specifickými potřebami osob s demencí. Ochránkyně se proto i v roce 2014 soustředila na **zajištění práv osob trpících demencí v pobytových zařízeních**.

Na sérii patnácti systematických návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem, které proběhly v roce 2013, navázal kulatý stůl pro představitele navštívených zařízení. Nad formulovanými standardy péče o osoby s demencí chtěla ochránkyně vyslechnout názory odborníků, aby se dozvěděla více o úskalích a problémech jejich každodenní praxe. Na setkání proto přizvala jak zástupce navštívených zařízení, tak odborníky z České alzheimerovské společnosti a České asociace sester a další experty. Poznatky z kulatého stolu ochránkyně zúročila v souhrnné **zprávě z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem**. Právníci Kanceláře veřejného ochránce práv spolu s přizvanými odborníky zajišťují také celodenní **školení pracovníků zařízení sociálních služeb**. Dvě z nich proběhla již v roce 2014.

Při vyhodnocování návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem vznikla také **analýza medikačních karet**, tedy pomůcek personálu pro chystání a podávání léků, které obsahují seznam léků a jejich dávkování u jednotlivých klientů. Ochránkyně požádala klinickou farmaceutku, aby zpracovala 300 anonymizovaných medikačních karet klientů navštívených zařízení, kteří nesporně v určitém stupni trpěli demencí. Klinická farmaceutka mimo jiné zjistila, že léky proti bolesti má předepsáno jen 20 % klientů z daného vzorku, přestože podle obecných výzkumů trpí bolestí 40 až 80 % klientů zařízení dlouhodobé péče.

V únoru 2014 ochránkyně uspořádala dvoudenní mezinárodní konferenci na téma **ochrana práv seniorů v instituci s důrazem na osoby s demencí**. Příspěvky účastníků konference shrnuje stejnojmenný **sborník** (http://spolecne.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/projekt_ESF/Seniorska_konference/sbornik_CZ.pdf).

3/2 Postih špatného zacházení v sociálních službách

Zjištění z návštěv čtyř domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem vzbudila podezření, že zařízení zasahovala do práv klientů způsobem, který mohl představovat správní delikt. Šlo zejména o **zneužívání léků s tišícím účinkem k omezení pohybu klientů** (použití odpovídající zákonným podmínkám). Tehdejší ochránce Pavel Varvařovský předal získané důkazy příslušným krajským pobočkám Úřadu práce České republiky (pověřeným vykonávat inspekci poskytování sociálních služeb a příslušným rovněž k řízení o správním deliktu). Ve dvou případech již správní orgán pravomocně rozhodl o spáchaní správního deliktu a zařízení udělil pokutu.

Krajské pobočky Úřadu práce České republiky při **šetření správních deliktů** v podobě porušování práv klientů zařízení sociálních služeb **nepostupují vždy jednotně**, což může vést k neefektivitě jednotlivého řízení o správním deliktu i celého systému. Důvodem může být nejednotný výklad právních předpisů či chybějící metodické usměrnění.

Ochránkyně proto ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí uspořádala v říjnu 2014 **kulatý stůl s inspektory sociálních služeb**. Cílem bylo diskutovat o postupech inspekčního orgánu (krajské pobočky Úřadu práce České republiky) při zjišťování a stíhání zásahů do základních práv a svobod klientů pobytových zařízení sociálních služeb. Ukázalo se, že **překážkou efektivního postupu mohou být nedostatečná oprávnění inspekce**, zejména co do oprávnění nahlížet do zdravotnické dokumentace při šetření nezákonného omezování klientů v pohybu podáváním tišících léků.

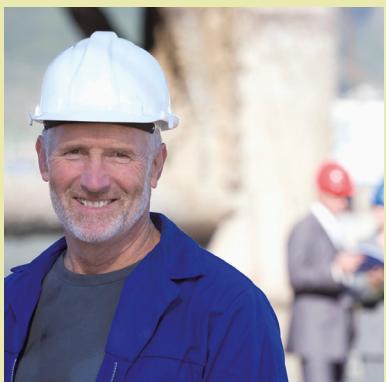
Ochránkyně již popsané poznatky využila při připomínkování navržených změn zdravotnických předpisů.

3/3 Trestní postih špatného zacházení

Ochránkyně opakovně informuje o zjištěném špatném zacházení na místech, kde dochází nebo může docházet k omezení svobody. Do diskuse o sporných právních otázkách postihu špatného zacházení chce ochránkyně zapojit také ostatní odborníky a akademiky. Uprávila proto neformální diskusi nad následujícími tématy: Jaká reakce je adekvátní v případě, kdy špatné zacházení dosahuje intenzity ponižujícího zacházení? Nabízí právní řád možnost postihu, který by odpovídal požadavkům Úmluvy proti mučení a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod?

V roce 2014 se ochránkyně ve čtyřech případech obrátila na orgány činné v trestním řízení na základě zjištěného špatného zacházení v ubytovacích zařízeních pro seniory poskytujících péči bez patřičného oprávnění. Nabídla jim výklad, podle kterého dokumentované skutky mohou představovat trestné činy omezování osobní svobody, ublížení na zdraví a neposkytnutí pomoci a překračování živnostenského oprávnění. **Nezdá se však, že by stávající právní úprava umožňovala účinně postihnout samotné vytvoření celkových podmínek pro špatné zacházení** (odpovědnost provozovatelů, vedoucích pracovníků a právnických osob) a neúmyslné špatné zacházení bez újmy na zdraví (ponižující zacházení). **Zatím totiž chybí úprava trestní odpovědnosti právnických osob za trestné činy, k nimž dochází v popsaných zařízeních.**

Diskuse, ke které ochránkyně pozvala přední české odborníky na trestní právo a mezinárodní ochranu lidských práv, se týkala především výkladu a aplikace ustanovení § 149 trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.), který obsahuje legální definici **trestného činu mučení a jiného nelidského a krutého zacházení**. Ačkoli existují názory, že toto ustanovení odráží mezinárodní závazky České republiky a komentář vybízí k výkladu směrem k postihu i jen ponižujícího zacházení jako trestného činu podle § 149 trestního zákoníku, **orgány činné v trestním řízení ustanovení v praxi nevyužívají, což vyvolává pochybnosti o existenci účinného trestněprávního nástroje postihu špatného zacházení**. Obecná představa o povaze „mučení“, stejně jako dvacetiletá zkušenosť s nevyužíváním této skutkové podstaty vedly diskutující spíše k závěru o nutnosti změnit právní úpravu. Ochránkyně považuje za důležité zvýšit společenskou citlivost ke špatnému zacházení, neboť aplikace trestního práva vždy souvisí také se společenským vnímáním daných jevů. Rovněž doporučuje zaměřit se na **postih špatného zacházení v režimu správního trestání**.



5 ■ Ochránkyně a diskriminace

Pečlivé **řešení případů s námitkou diskriminace** a **intenzivní vzdělávací činnost**. Tak lze charakterizovat činnost ochránkyně na poli rovného zacházení a ochrany před diskriminací v roce 2014. Hned několik případů předložily oběti diskriminace poté, co je svým právním názorem podpořila ochránkyně, k rozhodnutí soudu (viz část 2). Třebaže soudy dosud nerohodly, jedná se o pozitivní změnu (oběti diskriminace se dosud příliš nebranily).

Intenzivní vzdělávací činnost zajišťovaná ochránkyní a jejím odborným aparátem přinesla užší spolupráci v podobě konzultací, výměny informací či dokonce účasti pověřených zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv na kontrole inspekčních orgánů. Díky užšímu kontaktu s nevládním sektorem ochránkyně obdržela zajímavé podněty od potenciálních obětí diskriminace, které jsou s nevládními organizacemi v úzkém kontaktu. Stranou vzdělávacích aktivit ochránkyně nestojí ani soukromý sektor, pro který je problematika diverzity a rovného zacházení důležitým společenským tématem.

Z celospolečenského pohledu se však jedná jen o nepatrný pokrok. Stále platí, že lidé nejsou poučeni o otázkách rovného zacházení, a pokud mají uplatnit svá práva soudně, obávají se také opětovného poškození projednáváním věci. K dalším překážkám prosazení antidiskriminačního práva tradičně patří důkazní nouze, nedostupnost kvalitní právní pomoci, délka řízení a výše soudního poplatku za antidiskriminační žalobu. Jsou to otázky, které musejí být řešeny systémově, ať již na legislativní či exekutivní úrovni. Důležitá je i osvěta v řadách subjektů, jimž antidiskriminační právo ukládá povinnosti (zaměstnavatelé, poskytovatelé služeb či vzdělání).

Bezplatná právní pomoc obětem diskriminace

Mimosoudním vyrovnáním byl vyřešen případ těhotné ženy, které lázeňská společnost odmítla poskytnout služby s ohledem na její zdravotní stav. Lázeňská společnost změnila názor poté, co se do případu vložil advokát zprostředkovaný sdružením Pro bono alliance, s nímž dřívejší ochránce Pavel Varvařovský v roce 2012 uzavřel memorandum o spolupráci. Stěžovatelka přijala omluvu a náhradu ušlých výdajů spojených s dopravou a ubytováním v lázních.

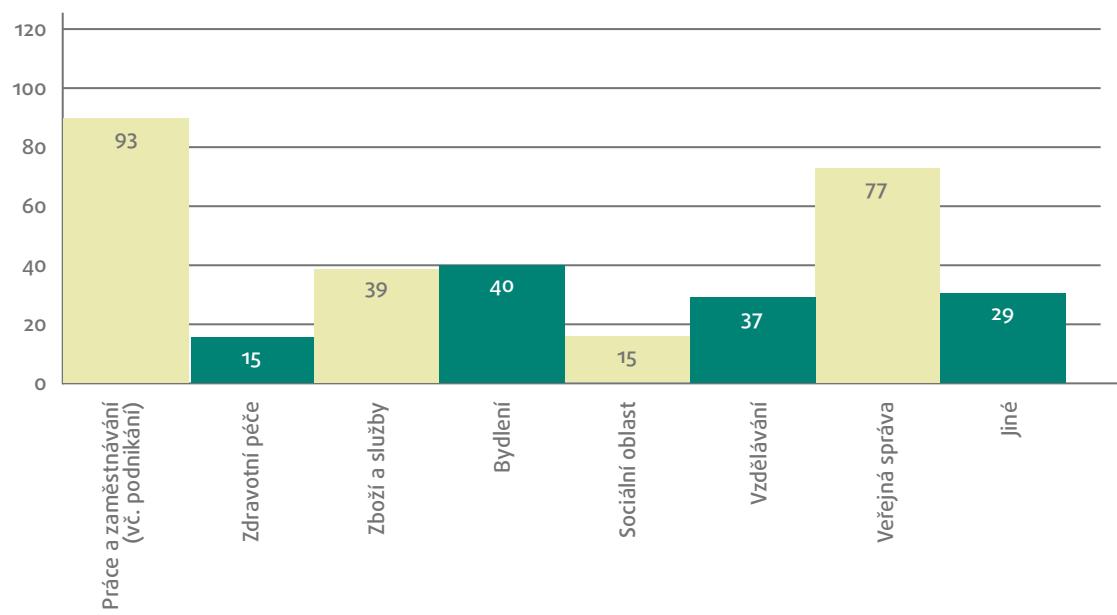
Bezplatnou právní pomoc nemajetným obětem diskriminace Pro bono alliance v roce 2014 zprostředkovala další dvěma obětem. Byly to případy diskriminace v oblasti bydlení a vzdělání. V prvním případě představovala důvod nerovného zacházení etnicita, ve druhém náboženství.

1/ Statistika

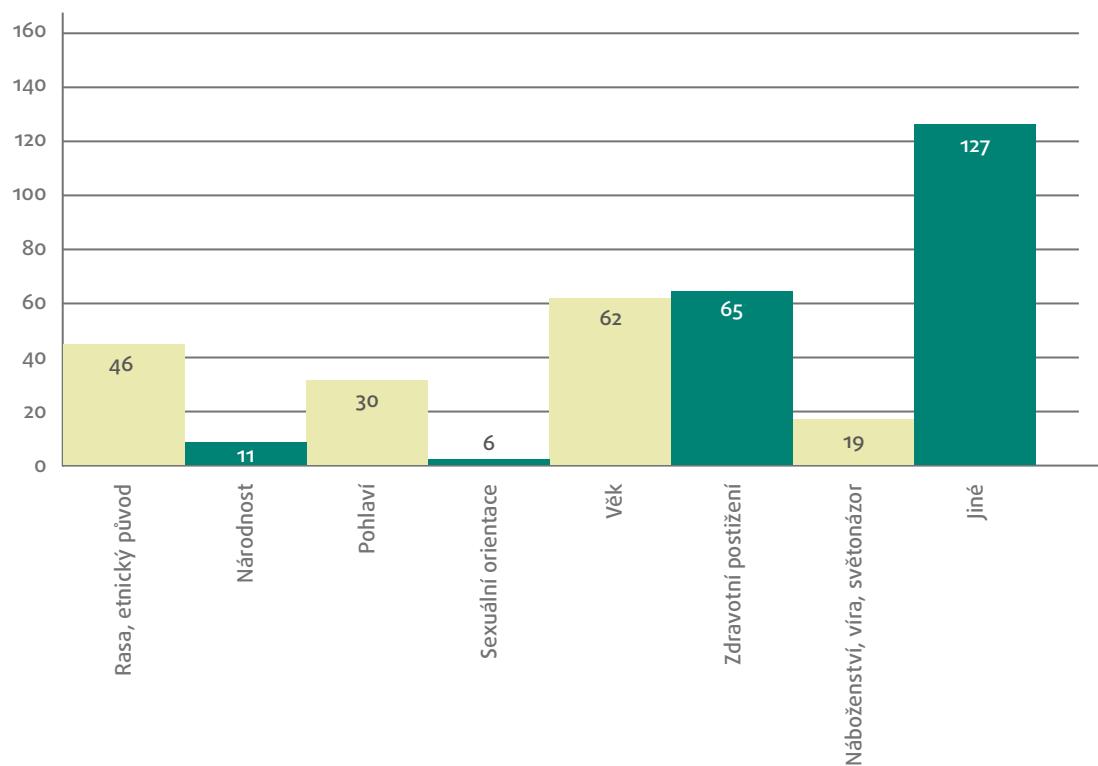
1/1 Statistické údaje za rok 2014

V roce 2014 obdržela ochránkyně **332 podnětu**, v nichž stěžovatelé namítali nerovné zacházení. **Vyřídila 398 podnětu** s námitkou diskriminace. **Diskriminaci zjistila v sedmnácti případech** (z části se jednalo o podněty doručené v letech 2012 a 2013). V deseti případech šlo o diskriminaci přímou, ve čtyřech případech o diskriminaci nepřímou, v jednom případě šlo o diskriminaci přímou a zároveň nepřímou, v jednom případě o obtěžování a v jiném o sexuální obtěžování. Ve **třinácti případech se diskriminaci nepodařilo prokázat z důvodu nedostatku důkazů**. V ostatních případech ochránkyně stěžovatelům poskytla rozbor dané problematiky a radu, jak by případně měli postupovat při ochraně svých práv. Z následujícího grafu vyplývá,

Struktura podnětů podle oblastí, v nichž je diskriminace namítána



Diskriminační důvod



že v roce 2014 lidé **nejčastěji** namítali diskriminační jednání v **práci a zaměstnávání** (celkem 93 podnětů) a ve **veřejné správě** (celkem 77 podnětů). Ochránkyně také zjistila, že si lidé pod diskriminací představují jakékoliv nerovné zacházení či subjektivně pociťovanou nespravedlnost. Tehdy stěžovatelům objasňuje, co se v právním smyslu rozumí diskriminaci a jak se proti ní bránit.

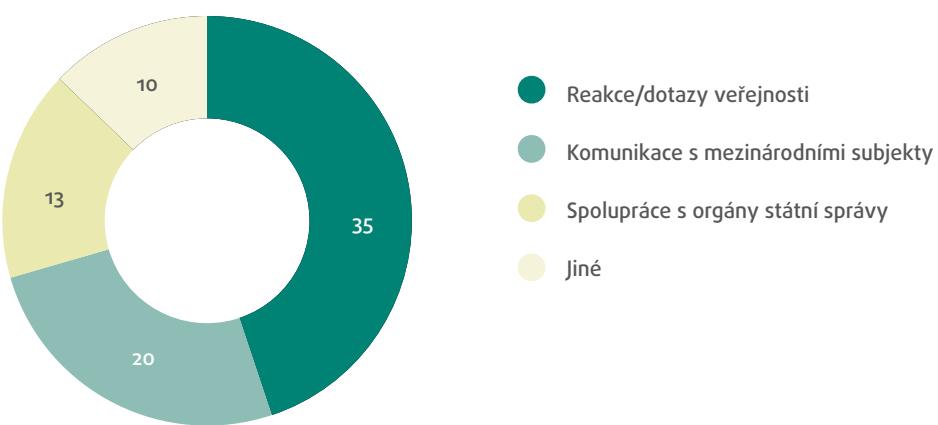
Z grafu vyplývá, že i v roce 2014 lidé v nezanedbatelné míře namítali diskriminaci z důvodů, které **nejsou uvedeny** v antidiskriminačním zákoně (zákon č. 198/2009 Sb.). Tyto důvody ochránkyně zařazuje do sběrné kategorie „jiné“ (127). Ve srovnání s rokem 2013 však těchto podnětů ubylo. Z **tradičních** diskriminačních důvodů byly nejčastěji namítány tyto: **zdravotní postižení (65), věk (62) a rasa a etnický původ (46)**. Ubylo podnětů s námitkou diskriminace z důvodu pohlaví (30), nepatrně se zvýšil počet podnětů důvodu diskriminace pro náboženské vyznání či světonábor (19).

Ochránkyně poprvé sledovala i výskyt vícenásobné diskriminace (nerovné zacházení je důsledkem několika diskriminačních důvodů najednou). V roce 2014 zaznamenala celkem 27 těchto případů, nejčastěji šlo o kombinaci věku a zdravotního postižení (9 případů).

1/2 Jiné aktivity ochránkyně na poli rovného zacházení

Vedle metodické pomoci obětem diskriminace je dalším základním úkolem ochránkyně **vydávání doporučení** k otázkám souvisejícím s diskriminací, **provádění výzkumu** a komunikace s nejrůznějšími subjekty, které se zabývají problematikou diskriminace, ať již na vnitrostátní nebo mezinárodní úrovni. V roce 2014 ochránkyně nejčastěji reagovala na dotazy mezinárodních subjektů (35) a české veřejnosti (20) v souvislosti s medializovanými kauzami. Poskytla i součinnost orgánům státní správy, které se na ni obrátily s žádostí o stanovisko (13). Do sběrné kategorie „jiné“ ochránkyně zařazuje doporučení, výzkumy a spolupráci s neziskovým nebo soukromým sektorem (10).

Jiné aktivity ochránkyně na poli rovného zacházení



1/3 Vývoj v letech 2010 až 2014

V prosinci 2014 tomu bylo přesně pět let, kdy se veřejný ochránce práv stal národním orgánem pro rovné zacházení. Ochránkyně využila této příležitosti a předkládá meziroční srovnání počtu podnětů z oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací. Jak je patrné z tabulky, **počet podnětů roste**. Mírný pokles v roce 2014 lze vysvětlit změnou ve způsobu evidování písemností – dotazy vnitrostátních či mezinárodních subjektů nebo veřejnosti se od tohoto roku vykazují zvlášť (viz výše kapitola 1/2 Jiné aktivity ochránkyně na poli rovného zacházení). **Podíl případů, ve kterých byla zjištěna diskriminace, se stabilně pohybuje kolem 10 %**. Údaje za roky 2013 a 2014 v tomto ohledu nejsou kompletní, jelikož více než sto podnětů dosud není uzavřeno.

Pro úplnost nutno dodat, že tabulka zachycuje celkové počty podnětů a počty podnětů se zjištěnou diskriminací podle let, kdy byly podněty veřejnému ochránci práv doručeny, nikoliv podle let, kdy ochránce diskriminaci konstatoval. Z tohoto důvodu se liší počet podnětů se zjištěnou diskriminací z kapitoly 1/1 (viz výše) a počet za rok 2014 uvedený v tabulce.

Vývoj v letech 2010 až 2014 (* označení pro neúplné údaje – neskončené věci)

	2009 a 2010	2011	2012	2013	2014
Počet obdržených podnětů	178	263	250	368	332
Počet podnětů, kde byla zjištěna diskriminace	18	22	31	12*	6*
Podíl podnětů, kde byla zjištěna diskriminace	10 %	8 %	12 %	3 %*	2 %*

Ukazuje se, že v průběhu uplynulých pěti let lidé **nejčastěji namítali diskriminační jednání v práci a zaměstnávání**. Do této oblasti každoročně spadá nejvíce podnětů (zhruba **třetina**). Jedinou výjimku představuje rok 2013, kdy se na ochránky hromadně obraceli stěžovatelé kvůli zrušení slevy na dani u poplatníků pobírajících starobní důchod. To způsobilo výrazný nárůst počtu podnětů v oblasti veřejné správy. Průběžně stoupá počet podnětů na diskriminaci v oblasti veřejné správy. Poměrně vysoký podíl podnětů se **stabilně** týká oblasti **bydlení a zboží a služeb** (v obou případech jde v průměru o 13 % podnětů).

Nejčastěji namítaným diskriminačním důvodem je „jiný“ (v průměru až třetina podnětů). Podíl těchto podnětů má vyrovnanou tendenci, co indikuje, že navzdory pětileté činnosti veřejného ochránce práv na poli rovného zacházení **veřejnost stále považuje za diskriminaci jakékoli nerovné zacházení nebo subjektivně pocíťovanou nespravedlnost**, bez ohledu na její důvod. Z tradičních diskriminačních důvodů stěžovatelé nejčastěji namítali diskriminaci na základě **věku a zdravotního postižení** (v obou případech jde v průměru o 15 % podnětů ročně). Dále lze konstatovat, že klesá podíl podnětů s namítaným diskriminačním důvodem rasy a etnického původu. Na začátku sledovaného období šlo o necelou třetinu podnětů, v posledních letech pak už v průměru pouze o 13 %. Pouze část těchto podnětů nadto přichází od příslušníků etnických menšin, nezanedbatelný podíl totiž tvoří podněty majority stěžující si na pozitivní diskriminaci různých skupin osob. Mírně stoupá podíl podnětů, kde stěžovatel namítá diskriminaci z důvodu náboženství, víry a světonázoru (z 1 % na letošních 5 %).

2/ Vybrané podněty a komentáře

2/1 Práce a zaměstnávání

Podstatnou část agendy ochránkyně v oblasti práva na rovné zacházení tvoří **stížnosti na diskriminaci v oblasti pracovního práva a zaměstnávání**. Jde o citlivé téma s ohledem na vliv diskriminace na možnost získávat prostředky k vlastní obživě. Řada potenciálních obětí diskriminace je proto postavena před dilemou, zda nerovné zacházení strpět, nebo se proti němu bránit (podnětem ochránky nebo inspekci práce). Ochránkyně se proto v roce 2014 ještě intenzivněji zabývala nejen jednáním zaměstnavatelů, ale také postupem inspekcí práce, která na úseku pracovního práva provádí kontrolu i na úseku práva na rovné zacházení.

Přístup k zaměstnání

Stejně jako v předchozích letech narázejí lidé z řady důvodů na diskriminační přístup ještě před vznikem pracovního poměru. Jedním z nejčastěji namítaných důvodů v přístupu k zaměstnání je **věk**. Stejně jako v minulosti diskriminačnímu jednání předcházejí dotazy na údaje, které bezprostředně nesouvisejí s vykonávanou prací, čímž zaměstnavatelé zároveň porušují zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb.). Někteří zaměstnavatelé využívají k výběru zaměstnanců podle zadaných kritérií personální agentury. Teoreticky tak neporuší zákonou povinnost nežádat určité informace, na povinnost nediskriminovat to však nemá vliv.

Podnét sp. zn.: 77/2012/DIS/ZO

Na činnost personální agentury či agentury práce, která nabízí uchazečům o zaměstnání na pracovním trhu službu zprostředkování zaměstnání, je třeba z hlediska antidiskriminačního práva nahlížet tak, že se jedná o oblast přístupu k zaměstnání a povolání [§ 1 odst. 1 písm. a) a b) antidiskriminačního zákona a rámcová směrnice Rady 2000/78].

Nezařadí-li agentura uchazeče o zaměstnání do své databáze z toho důvodu, že uchazeč odmítne sdělit údaj o svém věku, jedná se o diskriminaci na základě tzv. domnělého diskriminačního důvodu věku (§ 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona).

Provede-li agentura předvýběr uchazečů podle kritéria věku a nepozve uchazeče pouze z tohoto důvodu k výběrovému řízení nebo k pohovoru s potenciálním zaměstnavatelem, naplňuje takové jednání podstatu přímé diskriminace z důvodu věku v přístupu k zaměstnání a povolání.

Pokud by k selektování uchazečů podle věku nutil agenturu svým zadáním potenciální zaměstnavatel, dopustil by se diskriminace formou navádění (§ 4 odst. 5 antidiskriminačního zákona).

Stěžovatelku zaujal inzerát na internetu, který informoval o výběrovém řízení na obsazení pracovní funkce personálního referenta/referentky, která odpovídala kvalifikaci stěžovatelky. Proto agentuře zaslala životopis, v němž však neuvedla věk. Pracovnice agentury ji následně vyzvala k doplnění údaje o věku. Stěžovatelka považovala jednání agentury za diskriminační, proto se obrátila na ochránce.

V průběhu šetření agentura trvala na tom, že stěžovatelku (její životopis) zařadila do své databáze uchazečů o zaměstnání. Z předložených dokumentů však vyplynulo, že životopis do databáze vložila s fiktivním údajem o věku, neboť elektronická databáze zřejmě neumožňovala vložit nový záznam bez tohoto údaje. Dle záznamu bylo stěžovatelce 38 let, ve skutečnosti však již dovršila věk 57 let. To však agentura nemohla nijak zjistit, ani ověřit, neboť komunikace mezi stěžovatelkou a agenturou byla ukončena záhy po úvodní e-mailové komunikaci. Stěžovatelka nebyla pozvána ani k výběrovému řízení na pozici, o kterou se ucházela, ani později na žádné jiné výběrové řízení týkající se jiné pracovní funkce. Nové zaměstnání si nakonec našla sama.

Ochránkyně po náležitém zvážení všech okolností případu dospěla k závěru, že v tomto konkrétním případě diskriminaci nebylo možno prokázat.

Skončení pracovního poměru

K diskriminaci v případě skončení pracovního poměru dochází navzdory tomu, že zákoník práce zaměstnanci poskytuje značnou ochranu, například stanovením důvodů pro výpověď. Někdy však může být zaměstnanec propuštěn, či zbaven funkce bez uvedení důvodů (například ve zkušební době). Stejně tak může zaměstnavatel z jakéhokoliv důvodu (bez uvedení důvodu) odvolat jmenovaného vedoucího zaměstnance. Ani v těchto případech však zaměstnavatel nesmí diskriminovat.

V roce 2014 se ochránkyně setkala s několika případy skončení pracovního poměru na základě **věku**. Zabývala se také případem vedoucí zaměstnankyně odvolané z funkce pouhé dva dny před nástupem na **mater-skou dovolenou**. Tehdy oběť diskriminace podala také antidiskriminační žalobu.

Podnét sp. zn.: 1594/2014/VOP/ZO

Pokud je možné vedoucího zaměstnance z pozice odvolat ve smyslu ustanovení § 73 zákoníku práce, může tak zaměstnavatel učinit obecně kdykoliv, z jakéhokoliv důvodu nebo i bez uvedení důvodu. Zaměstnavatel je však i v takovém případě vázán povinností nediskriminovat, a nemůže tedy zaměstnance odvolat na základě diskriminačního důvodu.

Odvolání vedoucí zaměstnankyně z pozice z důvodu mateřství či těhotenství představuje přímou diskriminaci. Ztráta možnosti vrátit se po skončení mateřské dovolené na svou původní pracovní pozici (zaručené zákoníkem práce) představuje sekundární méně příznivé zacházení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

Stěžovatelka uvedla, že ji zaměstnavatel odvolal z vedoucí funkce těsně před jejím odchodem na mateřskou dovolenou. Postup považovala za diskriminační, proto se písemně ohradila. Zaměstnavatel jí však s odkazem na ustanovení § 73 zákoníku práce sdělil, že měl právo odvolat ji z pozice i bez udání důvodů.

Ochránkyně souhlasila se závěrem, že je-li možné vedoucího zaměstnance z pozice odvolat ve smyslu ustanovení § 73 zákoníku práce, může tak zaměstnavatel učinit obecně kdykoliv, z jakéhokoliv důvodu nebo i bez uvedení důvodu. Zdůraznila však, že zaměstnavatel je i v takovém případě vázán povinností nediskriminovat, a nemůže tedy zaměstnance odvolat na základě diskriminačního důvodu (například z důvodu mateřství). Tento závěr ochránkyně opřela také o judikaturu Nejvyššího soudu, který se obdobně vyjádřil ke zrušení pracovního poměru ve zkušební době. Ochránkyně také konstatovala, že nepříznivým zacházením by v případě zjištěné diskriminace nebylo jen samotné odvolání z funkce. Stěžovatelka by se po mateřské dovolené nemohla vrátit do původní pracovní funkce, což jí zaručuje ustanovení § 43 zákoníku práce, ale musela by buď přijmout nabídku jiné (nižší) pracovní funkce (odpovídající obecně její kvalifikaci a pracovní smlouvě), nebo by s ní dokonce mohl být pracovní poměr ukončen pro nadbytečnost (kdyby takovou nabídku odmítla).

Při posuzování případné diskriminace ochránkyně využila podpůrně ustanovení § 133a občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.), které zakotvuje tzv. sdílení důkazního břemene. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla z funkce odvolána pouhé dva dny před nástupem na mateřskou dovolenou, bylo nepříznivé zacházení patrné na první pohled. V případném soudním řízení by tedy podle ochránkyně stěžovatelka své důkazní břemeno unesla, a bylo by na zaměstnavateli, aby prokázal jiný (nediskriminační) důvod odvolání z funkce. Ochránkyně proto požádala zaměstnavatele o vyjádření, aby zjistila jeho motivaci. Zaměstnavatel svůj postup oficiálně zdůvodnil náležitým zajištěním chodu oddělení.

Protože zaměstnavatel neuvedl žádný jiný důvod pro odvolání, a náležité zajištění chodu oddělení blíže nespecifikoval, přiklonila se ochránkyně k závěru, že skutečným důvodem bylo nad rozumnou pochybnost mateřství stěžovatelky a zaměstnavatel se dopustil přímé diskriminace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona. Stěžovatelka se obrátila na soud s antidiskriminační žalobou. Soud dosud nerozhodl.

Diskriminace v odměňování

Lidé, kteří namítali diskriminaci v odměňování, nejčastěji zmiňovali **věk, pohlaví či zdravotní postižení**. V případě osob se zdravotním postižením se ochránkyně zabývala specifickou formou diskriminace v odměňování. Obdržela totiž větší počet stížností, v nichž osoby pobírající invalidní důchod namítaly, že dostávají nižší mzdu než ostatní zaměstnanci, a to údajně podle ustanovení § 4 nařízení vlády o minimální mzdě (č. 567/2006 Sb.), které stanoví nižší sazbu minimální mzdy a nejnižší úrovňě zaručené mzdy při omezeném pracovním uplatnění zaměstnance. Ochránkyně však důrazně upozornila na povinnost dodržovat zásadu „stejné mzdy za práci stejné hodnoty“, která vyplývá z ustanovení čl. 28 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a která je výslovně upravena v ustanovení § 110 zákoníku práce. **Zaměstnanec se zdravotním postižením tedy nesmí dostávat nižší mzdu než ostatní zaměstnanci, pokud jeho zdravotní omezení nemá vliv na vykonávanou práci.**

Obtěžování na pracovišti

V roce 2014 obdržela ochránkyně více stížností na **šikanu na pracovišti**. Pokud je šikana motivována diskriminačním důvodem, je to zároveň o obtěžování (či sexuální obtěžování), a tedy diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona. Této problematice věnovala zvýšenou pozornost, protože obtěžování na pracovišti má na oběť diskriminace velice negativní dopad, a zároveň bývá zpravidla obtížně prokazatelné.

Podnět sp. zn.: 231/2012/DIS/VP

Diskriminace v podobě obtěžování (ustanovení § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona) předpokládá určitou intenzitu namítaného chování. Pokud mělo obtěžování sestávat z více skutků, které ve svém souhrnu vytvářely nepříznivé prostředí, je třeba z hlediska intenzity posuzovat všechny skutky nejen jednotlivě, ale též ve vzájemné vazbě. O obtěžování se pak jedná za předpokladu, že skutky, které se podaří prokázat, dosahují rozhodné intenzity buď jednotlivě, nebo ve svém souhrnu, je-li mezi nimi příčinná souvislost.

Stěžovatel namítl nepříznivé zacházení ze strany nadřízeného, které mělo být motivováno rodičovstvím stěžovatele. Tuto domněnku dovozoval z jednání nadřízeného, který stěžovateli údajně zakázal vybírat služební volno k ošetřování dítěte v předškolním věku, protože se údajně domníval, že by o děti měly pečovat pouze ženy. Stěžovatel se však čerpání volna opakovaně domáhal a nakonec je vždy dostal.

Stěžovatel tvrdil, že z těchto důvodů upadl v nemilost, pročež se mu měl vedoucí dále mstít. Nepříznivé zacházení podle stěžovatele mělo spočívat mimo jiné v nařizování nadměrného počtu nočních služeb, stanovování obtížnějších instruktáží pro výkon služby, nižším finančním hodnocení oproti ostatním kolegům, nebo též ve vedení (dle stěžovatele vykonstruovaného) kázeňského řízení, které bylo po dvou dnech ukončeno. Stěžovatel nakonec v důsledku namítaného nátlaku vedoucího požádal o skončení pracovního poměru.

Ochránkyně se zaměřila na jednotlivé namítané skutky. Aby mohla konstatovat, že k šikaně ve formě obtěžování nad rozměnou pochybnost došlo, bylo by třeba, aby se nezádoucí chování prokázalo u více (či u všech) namítaných skutků. Kdyby nepříznivé zacházení spočívalo pouze v jednom z namítaných skutků, zřejmě by se nejednalo o obtěžování ve smyslu antidiskriminačního zákona, protože by nebyl naplněn požadavek systematicnosti šikany. Proto byl závěr o diskriminaci stěžovatele podmíněn prokázáním více stěžovatelem tvrzených skutečností, jinak by se musel prokázat skutek, který by svojí intenzitou sám o sobě představoval obtěžování ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Podle závěrů ochránkyně zacházení se stěžovatelem nevybočilo z běžného zacházení v rámci sledované skupiny (ve srovnání s konkrétními osobami). Ačkoliv tedy stěžovatel mohl subjektivně pociťovat chování ze strany zaměstnavatele jako méně příznivé, nepodařilo se prokázat souvislost mezi chováním zaměstnavatele a namítaným diskriminačním důvodem.

Sexuální obtěžování

Ochránkyně se setkala i s případem diskriminace v podobě prokázaného a uznaného sexuálního obtěžování. Musela se však zabývat oprávněností veřejnoprávní sankce (pokuty) v situaci, kdy zaměstnavatel pochybení napravil.

Podnět sp. zn.: 250/2012/DIS/EN

Jestliže zaměstnanec, který se sám dopouštěl diskriminace ve formě sexuálního obtěžování, ukončí z pozice statutárního orgánu zaměstnavatele s obětí diskriminace pracovní poměr ve zkušební době, dopustí se zaměstnavatel prostřednictvím statutárního orgánu diskriminace formou pronásledování.

Zjednal-li zaměstnavatel, který se dopustil diskriminace, nápravu, musí správní orgán vždy zvážit, zda zahájení řízení o správním deliku či uložení pokuty za správní delikt není v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe. Správní orgán je povinen tento postup náležitě odůvodnit v souladu s principy dobré správy.

Stěžovatelka podnětem k ochránci napadla selhání orgánů inspekce práce při posouzení diskriminace z důvodu pohlaví v podobě sexuálního obtěžování. Podala totiž podnět k oblastnímu inspektorátu práce, v němž okrajově namítala sexuální obtěžování, kterého se v průběhu roku 2011 dopustil nadřízený zaměstnanec, a zároveň statutární orgán jejího zaměstnavatele. Sexuální obtěžování spočívalo v náznacích zájmu ředitele zařízení o stěžovatelku, které vyústilo do otevřených sexuálních nabídek. V důsledku odmítnutí obdržela stěžovatelka v květnu 2011 od ředitele výpověď ve zkušební době.

Zaměstnanec, který se sexuálního obtěžování dopustil, zjednal nápravu – se stěžovatelkou opětovně uzavřel pracovní poměr, omluvil se jí ústně i písemně a nabídl jí finanční kompenzaci. Následně byl s tímto zaměstnancem (byť z jiných důvodů) rozvázán pracovní poměr. Stěžovatelka nepřijala finanční kompenzaci a obrátila se na inspektorát práce. Žádala potrestání zaměstnavatele ve veřejnoprávní rovině (uložení pokuty). Sexuální obtěžování inspektorátu práce prokázala předložením kopie písemné omluvy, v níž se ředitel přiznal, že s ní ukončil pracovní poměr ve zkušební době, protože nevyhověla jeho sexuálním nabídkám.

Ochránkyně konstatovala, že pokud zaměstnavatel, který se dopustil diskriminace, zjednal nápravu, musí správní orgán vždy zvážit, zda zahájení řízení o správném deliktu či uložení pokuty za správní delikt není v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe. Podle ochránkyně by zahájení správního řízení v popsané věci odporovalo uvedené zásadě.

2/2 Zboží a služby

V oblasti zboží a služeb řešila ochránkyně v roce 2014 rozmanité spektrum podnětů. Lidé se na ni obraceli například kvůli neposkytnutí finančních služeb (z důvodu věku), ale také proto, že nesouhlasili s rozdílnými cenami služeb. V některých případech proto ochránkyně stěžovatelům doporučovala, aby se obrátili též na orgány státní správy vykonávající dozor nad ochranou spotřebitele (například Česká obchodní inspekce, Česká národní banka), jejichž činnost následně také prošetřuje.

Případ sp. zn.: 74/2013/DIS/VP

Poskytovatel služeb může jejich poskytování omezit pouze na cílovou skupinu zákazníků. Tato skupina však nesmí být vymezena některým z antidiskriminačním zákonem chráněných důvodů, např. věkem. Je proto legitimní, pokud banka nabízí kreditní kartu pouze nepodnikajícím osobám, neboť tím sleduje svou obchodní strategii a realizuje smluvní svobodu. Pokud se banka rozhodne kreditní kartu nevydat s ohledem na (podnikatelský) charakter transakcí žadatele, nejedná se o diskriminaci, neboť toto kritérium je věkově neutrální.

Stěžovatel měl u banky účet od roku 2008. V květnu téhož roku si založila účet u téže banky i jeho žena, která po určité době obdržela od banky nabídku kreditní karty. Požádal si proto o kartu také, banka mu však její vydání bez uvedení důvodů zamítla. Protože stěžovateli bylo v době podání žádosti téměř 80 let, domníval se, že důvodem nevydání karty byl jeho věk.

Ochránkyně šetřením zjistila, že uvedenou kreditní kartu nabízí banka sama na základě vlastního předvýběru (nabídky byly generovány podle předem stanovených kritérií), proto banka automaticky zamítala veškeré žádosti klientů o vydání kreditní karty, které nebyly reakcí na předchozí nabídku. Prvotním kritériem výběru vhodného klienta pro vydání kreditní karty bylo trvání klientského vztahu po dobu alespoň šesti měsíců. Dále banka hodnotila zejména obraty na účtu klienta, druh, intenzitu a množství převodů na účtech a také úvěrovou historii klienta. Stěžovateli banka kartu nenabídla kvůli povaze a množství převodů na jeho účtu. Banka totiž poskytovala úvěrové produkty pouze k osobním účtům, tedy klientům, jejichž příjem nepochází z podnikatelské činnosti. Jelikož banka dospěla k závěru, že stěžovatelovy transakce vykazují podnikatelský charakter, neoslovila ho s nabídkou vydání kreditní karty.

Podle mínění ochránkyně banka neporušila právo na rovné zacházení, protože jednala na základě věkově neutrálního kritéria. Pokud tedy banka odmítne poskytnout službu klientovi, který nesplňuje bankou stanovené, racionální podmínky, nejde o diskriminaci.

2/3 Vzdělávání

Přiměřená opatření pro žáky se zdravotním postižením

Na ochránkyni se nejčastěji obracejí rodiče dětí se zdravotním postižením, jelikož nejsou spokojeni s mírou podpory, která se dostává jejich dítěti ze strany školy či státu při poskytování předškolního či základního vzdělávání.

Vzdělání je veřejnou službou a škola musí dítěti se zdravotním postižením poskytnout takové podmínky, které umožní výkon práva na vzdělání na rovnoprávném základě s ostatními (zdravými) dětmi. Pokud takové opatření škola nepřijme, může se dopustit nepřímé diskriminace podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

Ochránkyně nezpochybňuje, že případný neúspěch ve vzdělávání žáka se zdravotním postižením nelze bez dalšího přičítat pouze škole. Při zvažování nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení je nezbytné zohlednit konkrétní postupy školy při využívání podpůrných a vyrovnávacích opatření (zejména jejich včasnost a efektivnost) na jedné straně a schopnosti, celkový přístup ke studiu a spolupráci konkrétního žáka, případně jeho zákonných zástupců na straně druhé.

Za konkrétní přiměřené opatření (§ 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona) ochránkyně považuje i aplikaci **inzulínu dítěti s cukrovkou pedagogickým pracovníkem**, případně **úpravu jeho stravování**. Kdyby škola dítěti nevyšla vstříc, nemohla by je vzdělávat, případně by se tak dělo jen s velkými obtížemi.

I v uplynulém roce se opakovaly stížnosti na **nedostatek asistentů pedagoga** pro děti s postižením či znevýhodněním (další forma přiměřeného opatření). V naprosté většině šetření **ochránkyně konstatovala nepřímou diskriminaci dítěte**, pokud podle názorů školského poradenského zařízení měla být přítomnost asistenta pedagoga častější, než škola zajistila (pro nedostatek finančních prostředků). Ochránkyně se opět setkala s případy, kdy rodiče platili za práci asistenta pedagoga z vlastních prostředků. Specifickým případem je přítomnost asistenta pedagoga ve školní družině (**přímá diskriminace**).

Podnět sp. zn.: 49/2013/DIS/ZO

Zákaz diskriminace v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování podle antidiskriminačního zákona a školních předpisů se vztahuje i na školní družinu. Školní družina je integrální součástí základní školy, v níž se uskutečňuje zájmové vzdělávání podle § 111 odst. 1 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.).

Škola se může dopustit přímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení, jestliže žákovi s poruchou autistického spektra nebo s poruchou chování, která je diagnostikována jako zdravotní postižení a vyžaduje péči asistenta, neumožní účastnit se plnohodnotně a každodenně zájmového vzdělávání ve školní družině ve stejném rozsahu, jako dětem bez postižení. Nepříznivé zacházení nelze ospravedlnit obavami ze zvládnutí výchovného a vzdělávacího procesu pramenícími jen z nepřítomnosti asistenta pedagoga ve školní družině.

Syn stěžovatelky nastoupil v roce 2011 povinnou školní docházku. Byl mimořádně nadaný s nadprůměrnou inteligencí (IQ 130), ale zároveň trpěl poruchou autistického spektra (PAS). Rodiče potřebovali, aby chodil do školní družiny, protože oba pracovali. Rodina navíc nebydlela v místě školy.

Škola nechtěla umožnit pobyt dítěte ve školní družině s odůvodněním, že bez přítomnosti asistenta pedagoga to není možné z důvodu bezpečnosti dětí (syn stěžovatelky měl v té době doporučení školského poradenského zařízení na asistenta pedagoga pouze na 10 hodin týdně do výuky). Vedení školy proto do vnitřního řádu školní družiny vložilo pravidlo, podle něhož nemohly být do školní družiny na dané základní škole nadále přijímáni žáci s diagnostikovanými poruchami chování ani žáci s potřebou péče asistenta. Po neúspěšném jednání se zástupci školy stěžovatelce nezbylo, než svého syna z družiny odhlásit a hledat jinou školu.

Ochránkyně po prošetření věci dospěla k závěru, že zavedení obecného pravidla o nepřijímání žáků vyžadujících péči asistenta nebo žáků s diagnostikovanou poruchou chování do školní družiny představuje přímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. V tomto případě znemožní využití zájmového vzdělávání dítěte v družině v odpoledních hodinách velmi nepříznivě ovlivnilo i profesní život stěžovatelky. V důsledku obtíží se zajištěním péče o syna totiž nakonec příšla o zaměstnání. Stěžovatelka se hodlá bránit soudní cestou.

Náboženské symboly ve vzdělávání

Vůbec poprvé od přijetí antidiskriminačního zákona byla ochránkyně konfrontována s problematikou náboženských symbolů ve vzdělávání. Ačkoliv v zahraničí k tomuto tématu bylo vydáno již **několik desítek**

rozhodnutí (soudních či správních), v České republice se jím **soudy ani správní orgány dosud nezabývaly**. Medializace jediného případu však ukázala, že široká **veřejnost vnímá tuto problematiku velice citlivě** a se značnou mírou předsudků vůči náboženským menšinám. Ochránkyně si je dobře vědoma, že náboženská svoboda má své meze i v demokratické společnosti, ale zároveň připomíná, že vždy je třeba posuzovat každý případ **individuálně** v souladu se **záasadami rozumnosti, nezbytnosti a přiměřenosti**. Konečné slovo má vždy soud, na který se oběť diskriminace může obrátit s antidiskriminační žalobou.

Podnět sp. zn.: 173/2013/DIS/EN

V českém právním rádu neexistuje zákonné omezení náboženských symbolů v systému vzdělávání, ani ve veřejném prostoru obecně. Danou problematiku upravuje v obecné rovině antidiskriminační zákon, který v ustanovení § 7 rozdílné zacházení z důvodu náboženského vyznání a víry připouští, je-li odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Pokud podmínka legitimního cíle není naplněna, ředitel školy nejen že nemůže užívání náboženských symbolů omezit školním rádem, ale nemůže ani rozhodovat, zda náboženský symbol povolí, či nikoliv, neboť k tomu není zákonem zmocněn.

Ustanovení školního rádu, které zakazuje nosit všechny pokrývky hlavy včetně muslimského šátku hidžábu v rámci teoretického vyučování na střední zdravotnické škole, zakládá nepřímou diskriminaci z důvodu náboženského vyznání (§ 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona). Takové opatření nelze odůvodnit požadavkem na dodržování společenského chování, neboť dodržování společenských norem není legitimním cílem ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

V případě tělesné výchovy a nácviku odborných dovedností, kde je legitimním cílem ochrana bezpečnosti a zdraví studentů, není plošný zákaz všech pokrývek hlavy prostředkem přiměřeným a nezbytným, neboť je možné přjmout alternativní řešení (například ve formě sportovních muslimských šátků).

Je-li s konkrétním výkonem praxe spojena povinnost použít osobní ochranné pomůcky v souladu s vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 306/2012 Sb. (zpravidla v souvislosti s infekčními onemocněními, která se vyskytují na lůžkových odděleních), je nutné, aby zaměstnanci měli hlavu chráněnou čepicí. V těchto případech proto lze nošení muslimské šátku omezit, neboť ochranné osobní pomůcky jsou zde přiměřeným a nezbytným prostředkem k ochraně zdraví.

Azylantka původem ze Somálska začala studovat na střední zdravotnické škole obor ošetřovatel. Školní rád však zapovídá nošení jakýchkoli pokrývek hlavy. Stěžovatelka zanechala studia, neboť je muslimského vyznání a nosí tzv. „hidžáb“, tedy šátek zakrývající vlasy a krk a nezakrývající obličej. Namítala, že obecné pravidlo zakazující nosit pokrývky hlavy bylo nepřímo diskriminační; znevýhodnilo ji oproti ostatním, neboť nošení muslimského šátku je projevem jejího náboženského přesvědčení navenek. Stěžovatelka podala stížnost k České školní inspekci, která ji z hlediska porušení zásady rovného přístupu vyhodnotila jako nedůvodnou.

Ochránkyně dospěla k závěru, že škola nepřímo diskriminovala stěžovatelku, neboť jí na základě neutrálne formulovaného ustanovení školního rádu zakázala nosit muslimský šátek, který je projevem jejího náboženského přesvědčení navenek. Vedení školy odůvodnilo své jednání požadavkem na společenské chování, které však není legitimním cílem ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.) a čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále ochránkyně konstatovala, že Česká školní inspekce dostatečně nezjistila skutkový stav a nesprávně posoudila obecně formulovanou povinnost pohybovat se ve škole bez jakékoli pokrývky hlavy, která měla na stěžovatelku nepřímo diskriminační dopad. Ze spisové dokumentace vyplynulo, že ředitelka školy stěžovatelku vyzvala k odložení muslimského šátku a stěžovatelka v souvislosti s tím podepsala sdělení o zanechání studia. Česká školní inspekce nesprávně uzavřela šetření s tím, že ředitelka školy neporušila zásadu rovného přístupu. Ochránkyně doporučila, aby ústředí České školní inspekce zohlednilo její hodnocení případu při vyřízení stížnosti ve smyslu ustanovení § 175 odst. 7 správního rádu podané stěžovatelkou.

Ústředí České školní inspekce se následně ztotožnilo se závěry ochránkyně a shledalo stížnost stěžovatelky důvodnou. Tento závěr spolu s návrhem změny školního rádu zaslalo ředitelce střední zdravotnické školy a řizovateli k dalšímu řízení. Při další inspekční činnosti bude sledovat, zda ředitelka školy akceptovala doporučení ochránkyně ke změně školního rádu. Stěžovatelka hodlá spor řešit soudní cestou.

2/4 Bydlení

V oblasti rovného přístupu k bydlení byla stejně jako v minulých letech **etnicita** nejčastějším namítaným diskriminačním důvodem. Stále častěji se objevuje námitka diskriminace z důvodu **zdravotního postižení**.

Obecní bydlení

Přidělování obecních bytů patří do samostatné působnosti obcí a vyznačuje se nejednotností pravidel. Pravidla některých měst a obcí nejsou dostatečně transparentní. Jsou i obce nebo města, která žádná pravidla nemají. Některá města a obce nemají obecní byty, nebo jich nemají dostatek, protože prakticky veškerý bytový fond rozprodaly v procesu privatizace a do výstavby nových bytů neinvestovaly, spoléhajíce se na „volnou ruku trhu“. Nejsou pak schopny plnit svou zákonné povinnost uspokojovat potřebu bydlení, a to na úkor svých občanů vydaných pak napospas provozovatelům nechvalně známých ubytoven.

Také boj s dluhy a s neplatíci nájemného pojímají obce různě. Někde byli zájemci o obecní byt nuceni převzít s obecním bytem i dluh předchozího nájemce, který mohl dosahovat i stovek tisíc korun. Takový postup vyhodnotila ochránkyně jako nepřiměřený a odporující dobrým mravům, jakoli uznala, že to diskriminace v daném případě nebyla a že prvotní cíl byl sám o sobě legitimní – dosažení vyrovnaného hospodaření a vymožení dluhů, bohužel však ne na skutečných dlužnících.

V jiném případě město **upřelo přístup k bydlení žadateli se zdravotním postižením**, přestože městu nabídlo nejvyšší nájemné a splnil všechny městem požadované podmínky. V obdobné situaci se ocitla i **žadatelka romské etnicity**, která se rozhodla vůči postupu města bránit soudně.

Podnět sp. zn.: 233/2012/DIS/ZO

Skutečnost, že výběrové řízení na uzavření nájemní smlouvy k obecnímu bytu bylo zrušeno bez udání důvodu pouze v případě žadatelky či žadatele, který při splnění všech podmínek výběrového řízení učinil nejvyšší nabídku nájemného a výběrové řízení vyhrál a je nositelem zákonem zakázaného diskriminačního důvodu (etnicity), postačí pro tvrzení o nerovném zacházení v přístupu k bydlení a pro přenos důkazního břemene v případném soudním řízení.

Jestliže s žadatelem o byt sdílí společnou domácnost před podáním žádosti osoba se zdravotním postižením, respektive tyto osoby dají najevo úmysl v poptávaném bytě bydlet společně, je třeba takovou osobu se zdravotním postižením pro tyto účely považovat za osobu s žadatelem společně posuzovanou, jde-li z hlediska žadatele o osobu blízkou či rodinného příslušníka (typicky rodiče a děti). V takovém případě je pak při nepřidělení bytu vždy nutno zabývat se i otázkou, zda se nejedná o odvozenou diskriminaci.

Prostřednictvím Českého helsinského výboru kontaktovala ochránkyni stěžovatelka, která se opakováně neúspěšně účastnila výběrového řízení na uzavření nájemní smlouvy k obecnímu bytu. Stěžovatelka splnila všechny podmínky veřejně vyhlášeného výběrového řízení (složila kauci a neměla v době konání tohoto výběrového řízení žádný dluh vůči městu) a toto řízení objektivně vyhrála, neboť dala nejvyšší nabídku nájemného. Přesto nájemní smlouva nebyla uzavřena, neboť rada města následně usnesením výběrové řízení na tento konkrétní byt zrušila.

Z usnesení rady města nebyl zřejmý důvod zrušení výběrového řízení a město ho nesdělilo ani na opakováný dotaz (nejprve stěžovatelky a později ochránkyně). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka je Romka, která navíc žije v domácnosti se synem, který je osobou se zdravotním postižením, vyvstalo zde podezření na diskriminaci v přístupu k bydlení z důvodu etnicity, popřípadě i z důvodu zdravotního postižení (vícenásobná diskriminace).

Za situace, kdy město s jinou výherkyní výběrového řízení k jinému bytu v téže době nájemní smlouvu uzavřelo, nelze podezření z nerovného zacházení vyvrátit jinak, než v soudním řízení, v němž bude podle ustanovení § 133a písm. b) občanského soudního řádu na žalovaném, aby prokázal skutečný (nediskriminační) důvod svého jednání.

Bydlení nabízené na volném trhu

Dosud nebyl přijat **zákon o sociálním bydlení**, proto se v bytové nouzi ocitají především sociálně slabí (rodiny i jednotlivci). Častěji se sice může jednat o romské rodiny, není to však pravidlem.

Jednomu bytovému družstvu ochránkyně doporučila, aby upustilo od diskriminace ve formě obtěžování a odstranilo ze svých webových stránek text, který Romy paušálne označoval za „nepřizpůsobivé občany“. Diskriminaci často nelze prokázat, přestože její existenci mnohé nasvědčuje. Tehdy je zapotřebí provést rozsáhlé dokazování včetně **situačního testování**.

Situační testování provedené Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva prokázalo **diskriminaci spotřebitelů realitními kancelářemi**. Ve věci byla podána antidiskriminační žaloba.

Podnět sp. zn.: 112/2012/DIS/VP

V případě, že zveřejněná nabídka pronájmu konkrétní nemovitosti, byť ve vlastnictví soukromé osoby, vylučuje příslušníky určitého etnika, dopouští se ten, kdo nabídku činí (vlastník či zprostředkovatel), přímé diskriminace těchto osob v přístupu k bydlení z důvodu ethnicity (§ 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona). Realitního makléře jako zprostředkovatele nikterak nevyvíňuje, že jednal na základě požadavku vlastníka nemovitosti.

Pokud vlastník nemovitosti, která je nabízena veřejnosti [§ 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona], sdělí zprostředkovateli (realitnímu makléři), že si nepřeje, aby byla druhou smluvní stranou osoba určitého etnika, dopouští se diskriminace, a to formou navádění (§ 4 odst. 5 antidiskriminačního zákona).

Každá osoba je oprávněna ověřit si, zda může vykonávat nerušeně svá práva. Pokud při takovém ověřování dojde k neoprávněnému zásahu do jejích práv, má shodné nároky, jako kdyby se setkala s diskriminací nečekaně.

Sociální pracovnice nevládní organizace ochránce upozornila, že se při hledání bydlení pro své klienty setkává s tím, že realitní makléři odmítali zprostředkovat nájemní bydlení Romům. Tvrzení stěžovatelky bylo možné ověřit jen obtížně, proto tehdejší ochránce Pavel Varvařovský využil spolupráce s Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva (dále jen „Poradna“) a požádal ji o provedení tzv. situačního testování. Zaměstnankyně Poradny provedly tři testovací telefonické hovory, během nichž se vydávaly za zájemkyně o nájemní bydlení. Ve dvou případech se testující pracovnice představily jako „Horváthová“, v jednom případě se romská pracovnice představila vlastním jménem. Makléři se žen zeptali, zda jsou Romky. Poté co přitakaly, jim makléři sdělili, že požadovanou prohlídku bytu nemohou zprostředkovat, neboť si to majitel bytu nepřeje.

Ochránkyně dospěla k závěru, že se realitní makléři dopustili přímé diskriminace, neboť z pohledu antidiskriminačního práva je podstatné objektivní chování poskytovatele služeb, nikoliv jeho vnitřní pohnutka. V případě, že by tvrzení makléřů ohledně pokynu majitelů bytů bylo pravdivé, dopouštěli by se diskriminace i vlastníci bytů naváděním k diskriminaci, které je z pohledu zákona samostatnou skutkovou podstatou. Ochránkyně se zabývala také nemateriální újmou, která vznikne nositeli diskriminačního znaku (zde ethnicity) i tehdy, když jednání poskytovatele služeb pouze testuje. Újma je podle názoru ochránkyně srovnatelná s újmem vzniklou osobě skutečně hledající bydlení, neboť diskriminační jednání snižuje především důstojnost osoby, a ta je v případě situačního testování dotčena stejnou měrou. Obdobnou situaci sice české soudy prozatím neřesily, Nejvyšší soud Švédska však dospěl v podobné věci k závěru, že testující osoby mohou žádat o odškodnění, přičemž příznaná náhrada může být podle švédského soudu snížena tak, aby zohlednila skutečnost, že dotčeným osobám nebylo upřeno něco, co skutečně chtěly.

Spor se přesunul k soudu. Ochránkyně mezitím vyzvala k vyjádření Asociaci realitních kanceláří České republiky, Českou komoru realitních kanceláří a Realitní komoru České republiky.

2/5 Zdravotní péče

91

Povinné očkování

Několik stěžovatelů napadlo povinné očkování dětí, a to i s poukazem na zákaz diskriminace. Někteří totiž odmítají své děti očkovat z důvodu svého **světonázu**. Rodiče totiž mohou být pokutováni za spáchání přestupku na úseku zdravotnictví podle zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb.). Nepřímá sankce pak spočívá v **nemožnosti přijetí dítěte**, které není naočkováno podle tzv. očkovacího kalendáře, k **předškolnímu vzdělávání** a k účasti na dalších vzdělávacích aktivitách. Na ochránkyni se obrátil i stěžovatel, který pro své dítě žádal pouze využití jiné očkovací vakcíny při zachování její plné úhrady z veřejného zdravotního pojištění a současné rozvolnění harmonogramu očkování s ohledem na zdravotní dopady očkování na zdraví jeho dítěte. Krom právních argumentů poukázal na množství odborných poznatků.

Problematikou se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud i Ústavní soud. **Ochránkyně nezpochybňuje systém povinného očkování jako takový, je však přesvědčena o nutnosti jeho revize** vycházející ze seriózní odborné diskuse k potřebnosti stávajícího rozsahu povinného plošného očkování dětí v porovnání s riziky neočkování jak pro jednotlivce, tak pro společnost, a to vše s přihlédnutím k možným nežádoucím účinkům očkování. Potřebnou důvěru ve zvolený systém očkování může podpořit také citlivější individuální přístup (zakotvení potřebných výjimek), „rozvolnění“ očkovacího kalendáře, či úhrada šetrnějších vakcín ze systému veřejného zdravotního pojištění.

Samotné **přesvědčení o nevhodnosti očkování dítěte** (a jeho odmítání) ochránkyně obecně **nepovažuje za světový názor či přesvědčení** naplňující požadavek přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti. K diskriminaci z důvodu světového názoru by však mohlo dojít, kdyby odmítání očkování představovalo elementární projev náboženského vyznání, víry či přesvědčení ve smyslu článku 16 Listiny základních práv a svobod.

U Ústavního soudu (Pl. ÚS 16/14) však ochránkyně **podpořila návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví** (zákon č. 258/2000 Sb.), **jež znemožňuje přijmout do předškolního zařízení dítě, které se nepodrobilo všem očkováním** (s výjimkou dětí imunních či s trvalou kontraindikací). Ustanovení podle ochránkyně neobstojí v takzvaném testu proporcionality pro nepotřebnost a nepřiměřenost. Přestože má stát k dispozici jiné prostředky, splnění povinnosti očkování vynucuje tak, že dítěti odepře přístup ke vzdělání, a to bez posouzení skutečného rizika ohrožení ostatních dětí v konkrétním předškolním zařízení a hlavně bezvýjimečně – bez ohledu na ostatní důvody bránící dítěti absolvovat očkování před nástupem do předškolního zařízení (včetně kombinace dočasných kontraindikací).

Rozdílná úhrada léčiv pro dětské pacienty

Rozdíly v úhradě léčiv ze systému veřejného zdravotního pojištění vyvolaly podezření na **diskriminaci dětí** v přístupu ke zdravotní péci. **Léčivé přípravky určené dětem jsou v některých případech dražší než tytéž přípravky pro dospělé pacienty.** Varianty jednoho preparátu (s týmž obchodní názvem), které se liší pouze obsahem účinné látky, se totiž mohou zásadně lišit ve výši úhrady. Zatímco lék s vyšším obsahem účinné látky, jehož typickým uživatelem je dospělý pacient, je dostupný pouze na lékařský předpis a je hrazen z veřejného zdravotního pojištění, totéž léčivo s nižším obsahem účinné látky bylo zařazeno do režimu volného prodeje, tedy za plné komerční ceny. Jiný lék ve formě tablet je podle zjištění ochránkyně téměř plně hrazen z veřejného zdravotního pojištění (minimální doplatek), stejně léčivo ve formě suspenze však hrazeno není. „Sirup“ se přitom zpravidla předepisuje malým dětem, protože mohou mít potíže s polykáním tablet.

Ochránkyně vyzvala k vyjádření Státní ústav pro kontrolu léčiv a o výsledku informovala i Ministerstvo zdravotnictví. Diskriminaci z důvodu věku se nepodařilo prokázat. Ochránkyně bude systém úhrady léčiv dále sledovat.

3/ Osvětová a vzdělávací činnost

Hlavním diskriminačním důvodem, jemuž se ochránkyně věnovala v rámci osvětových a vzdělávacích aktivit, bylo **pohlaví** (těhotenství, mateřství, rodičovství a pohlavní identifikace). Na diskriminaci z uvedeného důvodu tematicky zaměřila setkání s inspekčními, dozorovými a vybranými ústředními orgány státní správy (*Společně proti diskriminaci*) a nevládními organizacemi (*Rok 2013 v oblasti boje proti diskriminaci*). Workshop pro advokáty spolupracující s Pro bono aliancí (*Diskriminace na pracovišti*) se soustředil na nerovné zacházení s muži a ženami na pracovišti. Osvětové aktivity vyvrcholily dvoudenní mezinárodní konferencí na téma *Sladování soukromého a pracovního života*, která přinesla podnětnou diskusi k problematice flexibility a rovných příležitostí s ohledem na evropský demografický vývoj a faktické překážky na trhu práce.

V návaznosti na výzkum přístupu seniorů k finančním službám z roku 2013 se ve spolupráci s Českou bankovní asociací uskutečnil workshop *Diskriminace v přístupu k finančním službám*. Prohloubila se rovněž spolupráce na vzdělávání zaměstnanců Státního úřadu inspekce práce a České školní inspekce. U obou úřadů proběhla tři intenzivní setkání (semináře, kulaté stoly) k otázce diskriminace. Přínosné byly i semináře pro personalisty soukromých společností o problematice férového náboru či opakovaná setkání s romskými koordinátory nad problematiku zaměstnávání a bydlení.

Vedle těchto aktivit vystoupili zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv na celé řadě vnitrostátních a zahraničních akcí (onemocnění virem HIV jako zdravotní postižení, věková diskriminace v zaměstnání, homoparentální rodiny, náboženské symboly ve veřejném prostoru). Pokračovali také ve výuce a vedení praxí studentů právnických fakult v Brně, Olomouci a Praze.

Rok 2014 symbolicky uzavřel odborný seminář *Vliv judikatury Soudního dvora Evropské unie na antidiskriminační právo*, který připomněl nejen 10 let od vstupu České republiky do Evropské unie, ale také pět let od okamžiku, kdy byly veřejnému ochránci práv svěřeny úkoly na poli rovného zacházení.

4/ Komunikace s mezinárodními subjekty

Ochránkyně vstoupila do vykonávacího řízení ve věci **D. H. a ostatní proti České republice** a předložila Výboru ministrů Rady Evropy kritické stanovisko k plnění Akčního plánu, k němuž se Česká republika zavázala v roce 2012.

V rámci sítě Equinet (European Network of Equality Bodies) sdíleli zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv své zkušenosti ve třech pracovních skupinách (Equality law in practice, Gender related issues, Communication Strategies and Practices) a na několika tematicky zaměřených seminářích a konferencích (pozitivní opatření, sexuální obtěžování, aplikace směrnice o rovném zacházení z důvodu pohlaví v oblasti zboží a služeb). Podíleli se také na přípravě různých zpráv a publikací Equinetu.

V průběhu roku poskytla ochránkyně informace týkající se vnitrostátní právní úpravy či rozhodovací praxe subjektům pro rovné zacházení (*equality bodies*) z Řecka, Polska, Irska, Belgie, Maďarska, Litvy a Lotyšska.

Ochránkyně a její zaměstnanci také přijali zástupce zahraničních nevládních organizací, kteří se zajímali o sítiační testování, vzdělávání romských dětí či práva osob se zdravotním postižením. V neposlední řadě poskytla ochránkyně informace o zajímavých případech a domácí judikatuře Agentuře pro základní práva EU (FRA), s jejímž se ředitelem se také osobně setkala.



6 ■ Dohled nad vyhoštováním cizinců

Sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odňatí svobody (dále jen „sledování vyhoštění“) podle ustanovení § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv v praxi spočívá v analýze správních a soudních rozhodnutí vydaných ve věci správního zajištění či vyhoštění cizinců, i v samotném dohledu nad skutečným provedením trestního i správního vyhoštění, předání či průvozu cizinců. Veřejný ochránce práv tak skýtá záruku účinného systému sledování nuceného navracení, který požaduje čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice).

Za rok **2014** ochránkyně obdržela a analyzovala celkem **2583** rozhodnutí o správném vyhoštění (v roce 2013 obdržela celkem 2193 takových rozhodnutí), **489** rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení (v roce 2013 šlo o 258 rozhodnutí), **40** rozsudků soudů týkajících se soudního přezkumu zajištění (v roce 2013 bylo ochránkyně zasláno 13 rozsudků) a **11** rozhodnutí o umístění do přísného režimu (v roce 2013 obdržela ochránkyně 9 rozhodnutí). Ochránkyně byla rovněž informována o realizaci celkem **654** vyhoštění, předání či průvozů osob (v roce 2013 o 568 realizacích).

1/ Sledování vyhoštění

V roce 2014 pověření právníci Kanceláře veřejného ochránce práv **sledovali provedení tří vyhoštění**. Dohlíželi nad dvěma předánimi podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, jež stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Šlo o předání čtyř žadatelů o mezinárodní ochranu rakouským orgánům na hraničním přechodu Mikulov (Česká republika) – Drasenhofen (Rakousko). Jiné sledování se týkalo předání žadatele o mezinárodní ochranu eskortovaného z azylového Příjímacího střediska Zastávka u Brna na mezinárodní Letiště Václava Havla v Praze. Dohled nad průvozem cizinky na mezinárodním Letišti Václava Havla v Praze pak souvisejel s jejím trestním vyhoštěním z Německa.

Ochránkyně zjistila, že žadatel o mezinárodní ochranu předávaný v rámci nařízení Dublin III nebyl informován o datu a čase realizace předání, tedy o termínu svého odchodu z detenčního zařízení. O policejní eskortě za účelem realizace předání se dozvěděl až při jejím započetí v nočních hodinách. Cizinec tak neměl příležitost se na předání připravit (například kontaktovat rodinu, právního zástupce, rozloučit se s osobami, s nimiž navázal přátelský vztah). Rovněž nebyl před realizací předání, která probíhala leteckou cestou, lékařsky vyšetřen.

Ve věci lékařského vyšetření cizince před propuštěním z azylového příjímacího střediska se ochránkyně obrátila na Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra. Přestože zákon výstupní lékařské vyšetření nevyžaduje, **doporučila, aby s ohledem na zdravotní rizika spojená s realizací eskorty (zejména letecké) byli cizinci, kteří opouštějí příjímací středisko za účelem předání podle nařízení Dublin III, podrobeni se svým souhlasem výstupní lékařské prohlídce**.

Ministerstvu vnitra ochránkyně doporučila, aby cizince předem informovalo o datu, čase a důvodu jeho odchodu z azylového zařízení či zařízení pro zajištění cizinců.

Ochránkyně navíc uplatnila připomínky k návrhu zákona, kterým se mění zákon o azylu (zákon č. 325/1999 Sb.) a zákon o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.). Žádala **zakotvení povinnosti provozovatele zařízení pro zajištění cizinců zajistit přípravu cizince na výcestování z území**. Příprava musí odpovídat specifickým potřebám navraceného cizince a zohlednit jeho osobní, psychické i materiální potřeby (například kontakt s rodinou, prevence sebepoškozování, kontakt s tuzemskými i zahraničními nevládními neziskovými organizacemi). Dále ochránkyně formou připomínky žádala, aby zákon ukládal Policii České republiky a Ministerstvu vnitra povinnost informovat cizince o datu, čase a důvodu jeho odchodu z azylového zařízení či zařízení pro zajištění cizinců, a to nejpozději 24 hodin předem. Ministerstvo připominkám vyhovělo.

2/ Návštěva zařízení pro zajištění cizinců

Oprávnění ochránce **sledovat zajištění cizinců** zakotvené ustanovením § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochrání práv se do jisté míry překrývá s oprávněním podle § 1 odst. 3 a odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv **provádět návštěvy zařízení**, kde se nachází osoby omezené na svobodě. Zjištění a doporučení ochránkyně z návštěvy Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové (viz kapitolu Ochránkyně a místa, kde dochází k omezení osobní svobody, str. 71), proto naplňují rovněž preventivní úkol sledovat zajištění cizinců.

3/ Šetření z vlastní iniciativy

Ochránkyně zahájila šetření z vlastní iniciativy ve věci **rozhodování Policie České republiky o umístování cizinců do přísného režimu** v zařízení pro zajištění cizinců. Přísný režim je zvláštním druhem kázeňského trestu, který prohlubuje omezení osobní svobody cizince a podmínkami se dá přirovnat k výkonu trestu odňtí svobody. Ochránkyně prověřuje splnění zákoných podmínek pro umístění cizinců do přísného režimu nad 48 hodin na základě § 135 zákona o pobytu cizinců.

4/ Mezinárodní spolupráce monitorujících orgánů

Ochránkyně navázala kontakt s **Národním pracovištěm pro prevenci mučení** Spolkové republiky Německo a německou evangelickou diakonií. Tyto subjekty se podílejí na sledování vyhoštění v Německu. Oboustranná deklarace spolupráce vyústila v realizaci společného sledování vyhoštění, během kterého diakonie dohlížela na postupy související s vyhoštěním cizinky v Německu a ochránkyně monitorovala zacházení s cizinkou na území České republiky při průvozu na Letišti Václava Havla v Praze.

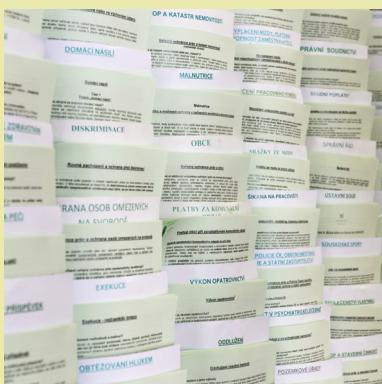
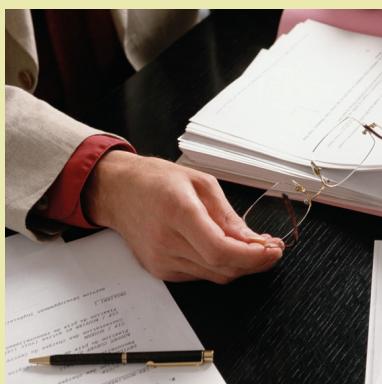
5/ Statistika oznámení o vyhoštění, předání a průvozu cizinců v roce 2014

Statistiku vyhoštění, předání a průvozu cizinců za rok 2014 vztahující se k předchozím kapitolám podrobněji ilustruje následující tabulka.

Statistika oznámení o vyhoštění, předání a průvozu cizinců v roce 2014

	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec
Vyhoštění trestní												
celkem	12	18	18	18	28	24	24	24	15	20	29	20
z toho letecky	6	9	9	7	15	20	14	13	7	15	17	9
z toho letecky s eskortou	0	2	2	1	0	4	1	0	0	0	4	0
Vyhoštění správní												
celkem	11	9	1	4	6	4	8	14	8	15	6	9
z toho letecky	0	0	1	1	2	1	1	5	1	4	1	1
z toho letecky s eskortou	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
z toho letecky s IOM ¹⁾	1	2	0	3	3	2	3	8	7	11	5	7
Předání nařízení												
Dublin III.												
celkem	5	3	4	3	5	1	3	6	7	18	20	23
z toho letecky	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	2
z toho letecky s eskortou	0	1	1	1	3	1	2	2	4	17	5	21
Předání na základě												
mezinárodní smlouvy												
celkem	7	0	0	10	1	0	2	5	3	5	16	10
z toho letecky	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
z toho letecky s eskortou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0
Průvoz podle mezinář.												
sml. nebo nařízení												
Dublin III												
celkem	3	7	8	11	31	23	25	6	6	15	5	12
z toho letecky	0	0	8	1	4	0	25	6	6	15	5	12
CELKEM ZA ROK 2014	654											

¹⁾ V rámci programu Dobrovolné návraty, který je zajišťován Mezinárodní organizací pro migraci.



7. Veřejná ochránkyně práv a její kancelář

1/ Rozpočet a jeho čerpání v roce 2014

Od počátku roku 2014 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) se schváleným rozpočtem ve výši 98 024 tis. Kč. V průběhu roku byl rozpočet zvýšen o 9 371 tis. Kč [9 000 tis. Kč na financování projektu „Společně k dobré správě“ z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (CZ.1.04/5.1.00/81.00007) a 371 tis. Kč na posílení prostředků na platy včetně příslušenství v souvislosti s navýšením tarifních tabulek podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o 3,5 % od 1. listopadu 2014]. Po zvýšení rozpočet činil 107 395 tis. Kč. Současně Kancelář využila nároky z nespotřebovaných výdajů z předchozích let ve výši 2 469 tis. Kč [518 tis. Kč odchodné pro veřejného ochránce práv po skončení výkonu funkce a 1 951 tis. Kč na platy zaměstnanců včetně příslušenství k platům nezajištěné rozpočtem kapitoly]. **Konečný rozpočet činil 109 864 tis. Kč.**

Kancelář prostředky použila k zajištění standardní činnosti při vyřizování podnětů a plnění dalších úkolů, které ochránky vyplývají zejména z antidiskriminačního zákona (činnost národního tělesa pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací), Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponížujícímu zacházení nebo trestání (národní preventivní mechanismus) a zákona o pobytu cizinců na území České republiky (výkon sledování vyhoštění cizinců). Dále Kancelář spolufinancovala projekt „Společně k dobré správě“. Vedoucí Kanceláře s předchozím souhlasem Ministerstva financí použil nároky z nespotřebovaných výdajů z uplynulých let na pokrytí výdajů spojených s nárůstem počtu zaměstnanců oddělení rovného zacházení Kanceláře o pět osob v návaznosti na usnesení Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů k nutnosti navýšení personální kapacity oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 19. prosince 2013 a v souvislosti s výkonem činnosti veřejného ochránce práv jako poradního orgánu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013. Se souhlasem Ministerstva financí a za účelem stabilizace odborného personálu Kanceláře se zapojením nároků z nespotřebovaných výdajů na platy zaměstnanců rovněž mírně zvýšil průměrný plat stávajících zaměstnanců Kanceláře.

Za rok 2014 bylo z konečného rozpočtu ve výši 109 864 tis. Kč **vyčerpáno 101 544 tis. Kč**, což činí celkem **92,43 % konečného rozpočtu** (z toho 6 106 tis. Kč na financování projektu „Společně k dobré správě“ a 2 469 tis z nároků z nespotřebovaných výdajů z předchozích let). Úspora při čerpání upraveného rozpočtu roku 2014 ve výši 8 320 tis. vznikla především v čerpání běžných prostředků (8 271 tis. Kč, z toho 2 894 tis. Kč na projekt „Společně k dobré správě“), a to zejména na provozních výdajích (konzultační, poradenské a právní služby, nákup ostatních služeb, školení a vzdělávání, cestovné a jiné). Investiční výdaje byly čerpány s úsporou 49 tis. Kč. Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

2/ Personální situace v roce 2014

Rozpočtem stanoveným na rok 2014 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 119 osob. V průběhu roku byl počet navýšen o 3 zaměstnance určené na realizaci projektu „Společně k dobré správě“ a od 1. července 2014 rozhodnutím vedoucího Kanceláře s předchozím souhlasem Ministerstva financí o dalších pět osob. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2014 činil **122,5 zaměstnanců**, čímž byl o 0,5 zaměstnance překročen limit stanovený státním rozpočtem. K tomuto překročení došlo v důsledku nutnosti realizovat usnesení Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů k nutnosti navýšení personální kapacity oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 19. prosince 2013 a v souvislosti s výkonem činnosti veřejného ochránce práv jako poradního orgánu podle nařízení Evropského

parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013. Navýšení počtu zaměstnanců bylo jako opatření trvalého charakteru zohledněno v návrhu rozpočtu Kanceláře na rok 2015.

Přepracován evidenční stav zaměstnanců k 31. prosinci 2014 činil 128,28. Z celkového počtu zaměstnanců se 97 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a výkonem další působnosti ochránce (zejména národní preventivní mechanismus, národní těleso pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací a sledování vyhoštění cizinců).

S tím, jak veřejný ochránce práv v minulých letech převzal mezinárodněprávní závazky České republiky při provádění systematických návštěv v městech, kde jsou osoby omezeny na svobodě, a na poli rovného zacházení a ochrany před diskriminací, výrazně narostla potřeba využívání odborníků z mimoprávních oborů, kteří nejsou kmenovými zaměstnanci Kanceláře. I v roce 2014 tak Kancelář za účelem komplexního posouzení podmínek v městech, kde jsou osoby omezeny na svobodě, spolupracovala s externími specialisty (lékaři, speciální pedagogové, zdravotníctví pracovníci, nutriční specialisté, geriatři a podobně). Při výkonu působnosti v agendě rovného zacházení spolupracovala Kancelář s externisty zejména při výzkumech (nezbytná spolupráce se sociology, využití externistů při situačním testování) a při vzdělávacích aktivitách. I v roce 2014 pokračovala spolupráce s právnickými fakultami v Brně a v Olomouci při realizaci takzvaných právních klinik pro studenty těchto fakult, při kterých studenti také absolvovali povinnou praxi v Kanceláři.

3/ Výroční zpráva o poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.) v roce 2014 obdržela a vyřídila celkem **48 žádostí** o poskytnutí informace podle tohoto zákona.

Kancelář **poskytla informace ve třiceti dvou případech**. Šlo především o výsledky šetření ochránkyně a její stanoviska v jednotlivých agendách (například správa pozemních komunikací, správní vyhoštění a zajištění cizinců, provádění systematických návštěv v detenčních zařízeních, služební poměry, ochrana životního prostředí), fungování Kanceláře (například informace ohledně vedení registru oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů), statistiky došlých podání podle jednotlivých oblastí (například diskriminače), či písemnosti ze spisů stěžovatelů.

Žadatelé podali **dvě stížnosti** podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím.

Kancelář **odmítla 14 žádostí** o informaci (či její část), z toho **4** rozhodnutí žadatelé napadli odvoláním.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. října 2014, sp. zn. 31 A 1/2014 zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí vedoucího Kanceláře ze dne 4. listopadu 2013 (č. j. PDCJ 2798/2013). Žalobce kromě procesních pochybení namítal, že „napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonité, neboť je nepřekoumatelné z tohoto důvodu, že z napadeného ani prvostupňového rozhodnutí nejsou seznatelné konkrétní důvody, pro které byla žalobcova žádost částečně odmítnuta. Zároveň není srozumitelným, přesným a vykonatelným způsobem zřejmé, jaká část požadovaných informací poskytnuta nebude.“ Krajský soud „po důkladném studiu spisové dokumentace“ shledal, že „rozhodnutí žalovaného i prvostupňového orgánu je po právní i skutkové stránce zcela v souladu se zákonem a dodává, že žalovaný (i prvostupňový správní orgán) tím, že znepřístupnil určité informace zcela osobní povahy, naprostě zákoně chránili ústavně-garantovaná práva na nedotknutelnost osoby X. Y., a jejího soukromí, jakožto i jejího soukromého a rodinného života a ctili její právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o její osobě, ke kterému by zveřejnění informací v rozsahu požadovaném žalobcem mohlo dojít.“ Svá zjištění Krajský soud v Brně shrnul konstatováním, že „byly současně splněny formální a materiální podmínky pro omezení přístupu k informacím dle informačního zákona a také dle ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, s tím, že žalovaný správně aplikoval čl. 7 odst. 1 Listiny s využitím čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny, a tím, že znepřístupnil žalobci některé informace, zákoně chránil ústavně garantovaná práva X. Y. Soud také nezjistil natolik závažná pochybní procesního charakteru, která by jej vedla k závěru o nezákonnosti napadeného či prvostupňového rozhodnutí

a rozhodl tedy tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.“ Kanceláři v souvislosti s uvedeným řízením nevznikly žádné výdaje.

Celkový počet podaných žádostí o poskytnutí informací		48
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	14
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	4
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	1
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	2
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

4/ Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

4/1 Mediální prezentace, komunikace s veřejností

V roce 2014 uspořádala ochránkyně **osm tiskových konferencí** a vydala více než **100 tiskových zpráv** a aktuálit. Prostřednictvím médií tak seznamovala veřejnost se svými aktivitami, poznatky ze šetření činnosti státní správy, ze systematických návštěv zařízení, v nichž se nachází osoby omezené na svobodě, a také s doporučeními v oblasti rovného zacházení. Šlo zejména o:

- zjištění ze šetření stavu vyhlašování záplavových území a stanovování jejich aktivních zón, jako základního preventivního opatření proti povodním;
- upozornění na nepřímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání z důvodu náboženského vyznání v případě muslimské studentky nosící šátek (hidžáb nezakrývající obličej), která musela zanechat studia na střední škole, protože školní řád zakazoval nosit pokrývku hlavy;
- průběžné výsledky návštěv neregistrovaných zařízení poskytujících pobytové sociální služby [Ochránkyně upozornila na případy špatného zacházení se seniory, na nepřípustné omezování svobody, rizikové nakládání s léky a ohrožení seniorů nesprávnou výživou.];
- zjištění ochránkyně z poprvé realizovaných návštěv protialkoholních záchytných stanic [Ochránkyně důrazně upozornila zejména na skutečnost, že o této formě omezení svobody člověka musí vždy rozhodnout lékař na základě posouzení stavu „zachycené“ osoby v okamžiku dodání na stanici.];
- opakovaná upozornění na nedostatky v systému památkové péče [Ve stovkách případů vlastníci zanedbávají péči o kulturní památku ve svém vlastnictví a stát není schopen účinně zasáhnout, aby byla hodnota památky uchována.];
- kritiku odmítavého stanoviska Ministerstva vnitra, které v rozporu se Smlouvou o fungování Evropské unie nepřiznávalo volební právo občanům Evropské unie s potvrzeným přechodným pobytom v České republice. [Na základě žaloby bylo těmto občanům Evropské unie umožněno účastnit se voleb do obecních zastupitelstev.]

Média věnovala značnou pozornost samotnému zvolení veřejné ochránkyně práv.

V průběhu roku ochránkyně zveřejňovala vybrané zprávy z šetření a stanoviska k zajímavým případům na internetových stránkách (www.ochrance.cz), aby se odborná i široká veřejnost mohla průběžně seznamovat s její právní argumentací. Současně připravovala nový elektronický systém evidence stanovisek (ESO), který zájemcům umožní snazší vyhledávání.

Trvale se aktualizuje a doplňuje téměř 70 informačních letáků k řešení nečastějších problémů, s nimiž se lidé na ochránce obracejí. Objasňují právní úpravu určitých životních situací a obsahují rady k jejich řešení. Letáky jsou dostupné jednak návštěvníkům sídla ochránce v Brně, ale rovněž na internetu.

V rámci ediční řady Stanoviska vydala ochránkyně publikaci **Odstraňování staveb** s podrobnou analýzou právní úpravy a judikatury a s právním posouzením konkrétních případů.

Zájem médií o činnost ochránkyně dokládá celkem **4 793 otištěných či odvysílaných zpráv, článků a reportáží**. Televize věnovaly její činnosti pozornost v **380** případech, Česká tisková kancelář ve **404** zprávách. Na zprostředkování stanovisek a zjištění ochránkyně veřejnosti se výrazně podílela internetová média celkovým počtem **2 289** zpráv a článků. Ochránkyně a její zástupce vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytli řadu obsáhlých rozhovorů, účastnili se živých vysílání a odpovídali v internetových on-line rozhovorech.

Internetové stránky ochránkyně zaznamenaly **228 325** návštěv. Speciální internetové stránky určené dětem a náctiletým zhlédlo **6 584** uživatelů. V průběhu roku ochránkyně intenzivně komunikovala s veřejností i prostřednictvím Facebooku. Zájemci o činnost ochránkyně nově dostávají rovněž elektronický zpravodaj.

4/2 Mezinárodní jednání a konference

- **Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské čtyřky (Polsko, Białowieża, 12.–14. června 2014)**

Téma: Prosazování výkonu veřejné moci (ochrana práv menšin, zneužití veřejné moci)

- **Konference mezinárodní ombudsmanské organizace (International Ombudsman Institute) a estonského ombudsmana (Estonsko, Tallinn, 17.–20. září 2014)**

Téma: Role ombudsmanů v demokracii

- **Studijní návštěva gruzínského ombudsmana (Gruzie, Tbilisi, 27.–31. října 2014)**

Téma: Ochrana práv dětí, provádění systematických návštěv zařízení

- **Aktivní zapojení do spolupráce a výměny zkušeností v rámci sítě vytvořené evropským ombudsmanem, evropské sítě EQUINET sdružující národní orgány rovného zacházení a rovněž v rámci spolupráce s národními preventivními mechanismy v oblasti dohledu nad omezováním osobní svobody**

4/3 Projekt „Společně k dobré správě“

Od 1. ledna 2014 je Kancelář veřejného ochránce práv příjemcem a realizátorem projektu Společně k dobré správě (reg. číslo CZ.1.04/5.1.00/81.00007). Projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky.

Hlavním cílem projektu je identifikace příležitostí ke **zvýšení efektivnosti činnosti Kanceláře s využitím mezinárodní spolupráce**. Klíčové aktivity projektu jsou zaměřeny na výměnu a srovnání zkušeností a příkladů dobré praxe se zahraničními partnery, vzdělávání odborných pracovníků Kanceláře, organizaci vzdělávacích seminářů, kulatých stolů a konferencí pro cílové skupiny, realizaci stáží a praxí pro studenty a informační osvětu veřejnosti o působnosti veřejného ochránce práv.

V roce 2014 byly v rámci projektu uskutečněny zejména následující aktivity:

- 27 seminářů pro veřejnou správu, neziskové organizace a zaměstnance v celé České republice (1172 osob);
- 12 seminářů pro studenty Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci včetně následných stáží v Kanceláři (22 osob);
- 15 kulatých stolů pro veřejnou správu, neziskové organizace a zaměstnance v celé České republice (326 osob);
- 2 dvoudenní mezinárodní konference: Ochrana práv seniorů v instituci s důrazem na osoby s demencí, Slaďování soukromého a pracovního života (316 osob);
- 13 informačně osvětových setkání „Zajímáte nás“ (390 osob);
- 8 mezinárodních setkání se zahraničními partnery a spolupracujícími organizacemi zaměřených na výměnu zkušeností a sdílení dobré praxe v oblastech působnosti veřejného ochránce práv.

Informačně osvětové kampaně pro veřejnost „Zajímáte nás“ probíhaly formou setkání v krajích (Vysočina, Pardubický, Královehradecký a Moravskoslezský) a obcích do 10 000 obyvatel (Dolní Bojanovice, Jemnice a Moravský Beroun). Setkání v krajích spočívala mimo jiné v dopoledním interaktivním představení pro studenty a večerním komponovaném večeru s občany zaměřeném na praktické řešení konkrétních postupů či nečinnosti úřadů. Informačně osvětových setkání v krajích se vždy účastnila i veřejná ochránkyně práv, setkání v menších obcích pak právníci a právničky Kanceláře.



8 ■ Závěrečné slovo veřejné ochránkyně práv

Rok 2014 byl rokem střídání ve funkci ochránce. Pavel Varvařovský rezignoval na sklonku roku 2013. V únoru roku 2014 mne Poslanecká sněmovna zvolila veřejnou ochránkyní práv. V mezičase zastával úkoly ochránce Stanislav Křeček.

Souhrnná zpráva, kterou máte ve svých rukou, představuje hutný přehled činnosti ochránkyně, jejího zástupce a všech jejich spolupracovníků ve 14. roce fungování instituce. Za strohými formulacemi a právními větami se skrývají někdy velmi dramatické osudy jednotlivců. Lze v nich však hledat i poučení o tom, jak funguje, nebo spíše jak by měl fungovat, moderní demokratický právní stát.

Adresátem zprávy je na prvním místě Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, ale i mnoho dalších institucí státu a veřejné správy. V neposlední řadě pak nejrůznější sdružení a samotní občané.

Určitý realismus mne vede k závěru, že málokdo v dnešní hektické době prostuduje zprávu celou. Spíše v ní bude hledat odpověď na konkrétní otázku či poučení v oblasti, o niž se zajímá.

Často přemýslím, kolik informací a poučení lze vytěžit z mnohaleté práce ochránce, ať už jde o vyřizování jednotlivých stížností, nebo o osvětovou a preventivní činnost v oblasti diskriminace a dohledu nad místy, kde je omezena lidská svoboda. Zdálo se, že nestačí průběžně informovat veřejnost prostřednictvím tiskových konferencí, či nejrůznějších zpráv na webových stránkách. A to vedlo k myšlence zpřístupnit všechny důležité dokumenty tak, aby v nich kdokoliv mohl jednoduše vyhledávat. Již můj předchůdce se rozhodl zřídit Evidenci stanovisek ochránce (ESO). Celý minulý rok jsme tento systém zdokonalovali, abychom ho nyní mohli nabídnout jednotlivcům i odborné veřejnosti.

Domnívám se, že byl nejvyšší čas. Smyslem databáze není jen informovat zájemce o činnost ochránce, slouží i jako paměť instituce dovnitř. Jako paměť toho, co ochránce kdy komu doporučil. Roky plynou, pracovníci se střídají a leccos se tak ze společného vědomí přirozeně vytratí. ESO snad omezí rozsah těchto ztrát a současně umožní snadno zjistit názor ochránce na zkoumaný problém.

Brno 20. března 2015

Anna Šabatová

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV ZA ROK 2014

Redakční rada: Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.; JUDr. Stanislav Křeček; Mgr. Barbora Kubíková;
JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.; Mgr. et Mgr. Miroslav Přidal; Mgr. David Slováček

Editorka: Mgr. Barbora Kubíková

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2015

Grafický návrh, sazba, produkce: Omega Design, s.r.o.

Náklad: 500 výtisků

1. vydání

ISBN



Kancelář veřejného
ochránce práv