

2008



SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV



SOUHRNNÁ
ZPRÁVA
O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO
OCHRÁNCE
PRÁV
2008



© Kancelář veřejného ochránce práv, 2009

© Fotografie Libor Teplý, 2009

ISBN 978-80-210-4822-5

OBSAH

OBSAH	ÚVOD	7
	I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ	9
	1. Rozpočet a jeho čerpání v roce 2008	9
	2. Personální situace v roce 2008	9
	3. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím	9
	4. Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	10
	4.1 Tiskové zprávy, cyklus případů pro ombudsmana, webové stránky	10
	4.2 Mezinárodní jednání a konference	11
	4.3 Konference a kulaté stoly pořádané veřejným ochráncem práv	12
	II. VZTAHY S ÚSTAVNÍMI ORGÁNY A ZVLÁŠTNÍ OPRAVNĚNÍ OCHRÁNCE	15
	1. Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny	15
	2. Účast na jednání orgánů Senátu	15
	3. Přípomínky k právním předpisům	16
	3.1 Přípomínky k návrhu novely zákona o zaměstnanosti	16
	3.2 Přípomínky k návrhu novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	16
	3.3 Přípomínky k návrhu novely exekučního řádu	16
	3.4 Přípomínky k návrhu novely zákona o odpadech	17
	3.5 Přípomínky k návrhu novely zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení	17
	3.6 Přípomínky k návrhu novely vyhlášky o odměně a náhradách soudního exekutora	17
	3.7 Přípomínky k návrhu vyhlášky o centrální evidenci exekucí	18
	3.8 Přípomínky k návrhu daňového řádu	18
	3.9 Přípomínky k návrhu novely zákona o cenách	18
	3.10 Přípomínky k novele zákona o sociálních službách	18
	3.11 Přípomínky k novele vyhlášky o autorských poplatcích	19
	3.12 Přípomínky k novele zákona o občanských průkazech	19
	3.13 Přípomínky k poslaneckému návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny	19
	3.14 Přípomínky k novele zákona o ochraně veřejného zdraví	20
	3.15 Přípomínky k návrhu zákona o základním registru obyvatel	20
	3.16 Přípomínky k novele exekučního řádu	20
	3.17 Přípomínky k novele vyhlášky o hospodárném využívání výhradních ložisek	20
	3.18 Přípomínky k novým zdravotnickým zákonům	21
	3.19 Přípomínky k novele zákona o veřejném zdravotním pojištění	21
	3.20 Přípomínky k novele zákona o svobodném přístupu k informacím	21
	3.21 Přípomínky k novele zákona o ochraně veřejného zdraví	22
	3.22 Přípomínky k transpozici směrnice o smlouvách o spotřebitelském úvěru	22

4. Ochránce a Ústavní soud	22
4.1 Návrh ministerstva vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Plchov č. 1/2005, o místních poplatcích	22
4.2 Návrh ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005, o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv	23
4.3 Návrh Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení Nařízení města Mnichovice č. 2/2006, o stavební uzávěře	24
4.4 Návrh veřejného ochránce práv na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb	25
4.5 Vyjádření k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky	26
4.6 Vyjádření k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky	27
 III. PODNĚTY DORUČENÉ OCHRÁNCI	 29
1. Základní statistické údaje	29
1.1 Údaje o doručených podnětech	29
1.2 Údaje o vyřízených podnětech	32
2. Vybrané podněty a komentáře	33
2.1 Sociální zabezpečení	33
2.2 Práce a zaměstnanost	38
2.3 Rodina a dítě	40
2.4 Zdravotnictví	43
2.5 Soudy	45
2.6 Pozemkové právo	48
2.7 Stavby a územní rozvoj	51
2.8 Veřejné cesty	56
2.9 Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu	58
2.10 Životní prostředí	61
2.11 Policie	66
2.12 Činnost Vězeňské služby	67
2.13 Doprava	69
2.14 Daně, poplatky, cla	72
2.15 Cizinecká agenda	73
2.16 Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy	78
2.17 Právo na informace	82
2.18 Ochrana spotřebitele	84
2.19 Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	87
2.20 Ochrana osobních údajů	89
 IV. SYSTEMATICKÉ NÁVŠTĚVY ZAŘÍZENÍ, V NICHŽ SE NACHÁZEJÍ OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ	 93
1. Psychiatrické léčebny	93
1.1 Doporučení ochránce	94

2. Tematické návštěvy domovů pro seniory	97
2.1 Zjištění a doporučení ochránce	98
3. Následné návštěvy	100
3.1 Domovy pro seniory	100
V. DISKRIMINACE, SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ	103
1. Podněty v oblasti ochrany před diskriminací	103
2. Sociální vyloučení	105
VI. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ	109
1. Doporučení, která dosud nebyla realizována	109
1.1 Zákon o hornické činnosti	109
1.2 Nová koncepce Úřadu pro mezinárodní ochranu dětí	109
1.3 Sirotčí důchody	110
1.4 Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením	110
1.5 Pravidelnost soudního přezkumu při odnětí dítěte	111
1.6 Komerční systémy v azylových střediscích	111
1.7 Místní poplatky v útulcích pro psy	111
1.8 Nový zákon o památkové péči	112
1.9 Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)	112
2. Nová legislativní a jiná doporučení ochránce	113
2.1 Zákonné ručení rodičů za platbu místního poplatku za komunální odpad	113
2.2 Aktualizace Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury	113
2.3 Staré hlukové zátěže	113
2.4 Nevýhodné postavení osamělých rodičů s dětmi v systému dávek pomoci v hmotné nouzi	114
2.5 Zákaz pořízení kopií dokumentů ze správních spisů	114
2.6 Výše poplatku za kopie dokumentů ze správních spisů	115
2.7 Režim připoutání v novém zákoně o Policii	115
2.8 Lhůta pro rozhodování o ochranném léčení	115
2.9 Opožděné vyplácení odměn za nutnou obhajobu, znalečného, tlumočného	116
2.10 Souhlas pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách	116
2.11 Změna právní úpravy trvalého pobytu	116
2.12 Zánik smluv o spotřebitelském úvěru	117
2.13 Regulační poplatky pro žadatele o azyl	117
2.14 Užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, oznámením o užívání stavby či kolaudačním souhlasem	118
2.15 Ochrana osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému	118
2.16 Stanovení nezabavitelné částky na bankovním účtu pro případ exekuce	119
VII. ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ	121



VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV



KANCELAR VEŘEJNÉHO

VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

PROSÍM

Úda

Příjez
prac

8.6

Poledn

ÚVOD

V předkládané souhrnné zprávě JUDr. Otakar Motejl provádí bilanci svého kontrolního působení v oblasti veřejné správy. Veřejný ochránce práv (dále „*ochránce*“) pokračuje v trendu, který zvolil již v souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2007 a snaží se postihnout především zobecňující poznatky, jež získává v jednotlivých oblastech veřejné správy. Zpráva obsahuje rovněž informace z těch oblastí působnosti, jejichž výkonem pověřil svou zástupkyni RNDr. Jitku Seitlovou (jde především o oblast životního prostředí, sociálních dávek, státního občanství, evidence obyvatel, práva na informace a ochrany spotřebitele).

Nově se zpráva podrobněji věnuje aktivitám ochránce v připomínkování právních předpisů a jeho působení v řízeních před Ústavním soudem.

Zpráva je rozdělena celkem do sedmi částí.

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

Druhá část zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho účasti v řízeních před Ústavním soudem. Dále ochránce informuje o své činnosti v připomínkových řízeních.

Třetí část pak tvoří statistické údaje a prezentace poznatků z jednotlivých oblastí státní správy.

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

Pátá část je zaměřena specificky na otázku sociálního vyloučení a diskriminace, a to s ohledem na probíhající legislativní proces ve věci tzv. antidiskriminačního zákona, který má nově ochránci svěřit výkon působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 253).

Šestá část obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastínit možnosti jejich řešení. Zároveň v této části ochránce reaguje na to, jakým způsobem byla reflektována jeho legislativní doporučení z předchozích let.

Sedmou část tvoří závěrečné shrnutí.



SIRKA ZAKONU 1922 3

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU 1926 1

SIRKA ZAKONU 1926 2

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU 1933 1

SIRKA ZAKONU 1933 2

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU

SIRKA ZAKONU 1935 1

SIRKA ZAKONU 1935 2

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ

1. ROZPOČET A JEHO ČERPÁNÍ V ROCE 2008

V roce 2008 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv (dále též „*Kancelář*“) s rozpočtem ve výši **95 377 tis. Kč**. Za rok 2008 bylo z výše uvedené částky vyčerpáno **73 970 tis. Kč**, což činí ze stanoveného rozpočtu 77,56 %.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2008 ve výši **21 407 tis. Kč** vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 21 203 tis. Kč, a to zejména na provozních výdajích, zčásti na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci a 204 tis. Kč bylo uspořeno v investičních výdajích. Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

2. PERSONÁLNÍ SITUACE V ROCE 2008

Rozpočtem stanoveným na rok 2008 byl určen závazný **limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 98 osob**. **Skutečný** průměrný přepočtený **evidenční počet** za rok 2008 činil **96,07** zaměstnanců, čímž byl limit stanovený státním rozpočtem dodržen. Z celkového počtu zaměstnanců se 73 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a prováděním tzv. detenčních návštěv.

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

3. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Kancelář veřejného ochránce práv, která je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, sp. zn. 2 As 58/2007 dále poskytuje informace i namísto ochránce, který je též povinným subjektem. Kancelář obdržela a vyřídila v roce 2008 celkem **10 žádostí o poskytnutí informace**. Všechny byly doručeny písemně či elektronickou poštou.

V sedmi případech byla informace poskytnuta (převažovaly dotazy vymezení působnosti ochránce, žádosti o výpisy z evidence došlých podání, dotazy na zobecněné výsledky šetření ochránce). Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtách stanovených zákonem. **Ze strany žadatelů nebyl podán žádný opravný prostředek.**

Ve třech případech nebyla informace poskytnuta (žádost byla odmítnuta s odkazem na příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím). Vždy šlo o žádosti o nahlédnutí či **poskytnutí spisové dokumentace** vedené k jednotlivým šetřením ochránce.

V prvním z těchto případů byla podána stížnost podle ust. § 16a zákona a po opětovném odmítnutí žádosti podal žadatel správní žalobu, kterou následně Krajský soud v Brně

(usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. října 2008, sp. zn. 29 Ca 125/2008) odmítl. Soud ve svém usnesení mimo jiné uvedl: „...Podle krajského soudu v dané věci žaloba postrádá vylíčení jakýchkoli individualizovaných skutkových okolností, pro které považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné, resp. nicotné. Žalobce v žalobě provedl výčet právních předpisů, s nimiž je napadené rozhodnutí podle jeho názoru v rozporu, neuvedl však z jakých konkrétních skutkových důvodů tento rozpor shledává. Soud má proto vzhledem ke shora citované judikatuře Nejvyššího správního soudu, s níž se ztotožňuje, za to, že žaloba neobsahuje řádný žalobní bod, přičemž tento nedostatek je nedostatkem neodstranitelným...“ V souvislosti s tímto soudním řízením nevznikly Kanceláři žádné náklady.

Na druhý případ odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nahlédnutím do spisové dokumentace reagoval žadatel odvoláním. Nadřízený orgán (vedoucí Kanceláře) v tomto případě prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

Na třetí případ odmítnutí poskytnutí informace žadatel dále nereagoval.

4. MEDIÁLNÍ PREZENTACE, MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE, KONFERENCE

4.1 TISKOVÉ ZPRÁVY, CYKLUS PŘÍPADŮ PRO OMBUDSMANA, WEBOVÉ STRÁNKY

V roce 2008 uspořádal ochránce **12 pravidelných tiskových konferencí a 3 mimořádné brífinky**, jejichž tématem byly vždy aktuální zjištění ochránce z šetření společensky významných případů. Jednalo se zejména o:

- cizineckou problematiku, kdy ochránce kritizoval situaci na Inspektorátu cizinecké policie v Praze a informoval o výsledcích šetření působení českých konzulátů v zahraničí,
- poznatky ze systematických návštěv v psychiatrických léčebnách,
- zjištění ochránce v oblasti památkové péče,
- problematiku hluku a hlukové zátěže z dopravy,
- poznatky z činnosti stavebních úřadů a některé aspekty vyvlastňování,
- výsledky šetření plošného odběru vzorků DNA ve věznicích,
- sociálně-právní ochranu dětí a nerespektování soudních rozhodnutí v oblasti rodinného práva,
- přetrvávající problémy související s veřejnými cestami a překážkami na nich,
- institut trvalého pobytu a problémy s ním související,
- informaci o příslibu ministra dopravy zahajovat přezkumná řízení u chybně pokutovaných občanů, kteří způsobili dopravní nehody, při nichž zranili pouze sebe,
- povinnost žadatelů o azyl platit regulační poplatky ve zdravotnictví,
- výsledky kontrol bezpečnosti používání čpavku na zimních stadionech.

Novinářům bylo v průběhu roku poskytnuto více než **40 tiskových zpráv a prohlášení**. Všechny jsou spolu s dalšími dokumenty k dispozici i na webových stránkách ochránce (www.ochrance.cz).

Sborník „Matriční úřady“ navázal na úspěšnou řadu souborně vydávaných stanovisek a komentářů ochránce k vybraným tématům. Sborníky slouží jako vítaná metodická pomůcka především pro úředníky, ale zájem o ně je i mezi občany. V závěru roku byl do tisku připraven i čtvrtý sborník **„Důchody“**. Ochránce dále v souvislosti s uspořádaným seminářem, který byl

věnován otázce transpozice evropských směrnic v oblasti společné azylové politiky, vydal sborník **„Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic“**.

Česká televize v premiéře odvysílala 33 nových dílů již **čtvrté řady cyklu Případ pro ombudsmana**. Vzhledem k trvale vysokému zájmu diváků o pořad zahájila televize jednání o dalším pokračování spolupráce.

Zájem o činnost ochránce projevovala po celý rok všechna média, což dokládá celkem 3 291 otištěných nebo odvysílaných zpráv, článků a reportáží. Televize věnovala ochránci pozornost v 282 případech, Česká tisková kancelář informovala o činnosti ochránce v 343 zprávách. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytovali rozhovory, účastnili se živých vysílání a diskuzí ve studiu, odpovídali na dotazy v online diskuzích na internetových zpravodajských serverech. Ochránce poskytl rozhovor také rakouské televizi ORF a anglickému vysílání Českého rozhlasu. K případu sterilizací romských žen se v dokumentu vrátila zpravodajská televize CNN.

Trvale roste zájem o informace na **webových stránkách ochránce**, které zaznamenaly 627 477 zhlédnutí, což je o 100 000 více než v roce 2007. Webové stránky ochránce i nadále drží certifikát o zajištění maximální přístupnosti pro nevidomé a slabozraké uživatele a jsou oprávněny používat mezinárodní logo Blind Friendly Web.

4.2 MEZINÁRODNÍ JEDNÁNÍ A KONFERENCE

Setkání se soudci Ústavního soudu Litevské republiky

(Brno, 27. února 2008)

téma: Problematika vztahu mezi Ústavním soudem a veřejným ochráncem práv

Setkání s Kyrgyzským ombudsmanem

(Brno, 10. března 2008)

téma: Právní zakotvení ombudsmana v obou zemích, způsob vyřizování podnětů, provádění šetření

Jednání s poslanci rumunského parlamentu

(Praha, 21. dubna 2008)

téma: Problematika ochrany lidských práv a fungování instituce ombudsmana

Účast na mezinárodní konferenci „Moderní výzvy ochrany lidských práv a svobod“

(Kyjev, 12.–15. dubna 2008)

téma: Osobní svoboda, ochrana před terorismem a ochrana lidských práv

Účast na konferenci „Výročí 20 let od založení polského ombudsmana“

(Varšava, 15. května 2008)

téma: Postavení ombudsmana v demokratické společnosti

Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské 4

(Bratislava, 16.–18. září 2008)

téma: Metody práce ombudsmanů, možnosti další spolupráce

Jednání se zástupci European Roma Centre

(Brno, 13. listopadu 2008)

téma: Sterilizace romských žen

Účast na mezinárodní konferenci „*Human rights – The promised land of law, but also fairness*“

(Sofie, 17.–18. listopadu 2008)

téma: Aktuální výzvy v oblasti ochrany lidských práv

Jednání s členy Petičního výboru Národního shromáždění Vietnamské socialistické republiky

(Brno, 19. listopadu 2008)

téma: Činnost a postavení českého ombudsmana

Jednání s členy Výboru pro lidská práva a svobody Parlamentu Černé Hory

(Praha, 24. listopadu 2008)

téma: Působnost ombudsmana, vztah ombudsmana a parlamentu

Účast na mezinárodní konferenci k 60. výročí Deklarace lidských práv

(Osvětim, 4. prosince 2008)

téma: Role ombudsmanů v moderní společnosti, připomínka obětí nacismu

Účast na mezinárodní konferenci „*Freedom of expression, cornerstone of democracy – Listening and communicating in a diverse Europe*“

(Paříž, 8.–9. prosince 2008)

téma: Lidská práva a svoboda vyjadřování

4.3 KONFERENCE A KULATÉ STOLY POŘÁDANÉ VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

„Veřejný ochránce práv a exekuce“

(Brno, 29. ledna 2008)

téma: Dozor nad exekuční činností, chybné postupy exekutorů, legislativní změny

„Rodina a dítě“

(Brno, 25. února 2008)

téma: Práva dítěte, odnímání dětí, činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

„Ochrana spotřebitele“

(Brno, 23. dubna 2008)

téma: Spolupráce státních orgánů při ochraně spotřebitele, nové jevy v oblasti ochrany spotřebitele, role spotřebitelských organizací

„Právní regulace místní (a regionální) samosprávy“

(Kroměříž, 19. a 20. června 2008)

téma: Obecně závazné vyhlášky, judikatura Ústavního soudu

„Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice“

(Brno, 25. června 2008)

téma: Společná azylová politika EU

„Kontrola dodržování práv zaměstnanců“

(Brno, 7. října 2008)

téma: Role inspektorátů práce při ochraně práv zaměstnanců, agenturní zaměstnávání

„Sociální bydlení“

(Brno, 24.–25. listopadu 2008)

téma: Předcházení tvorby sociálně vyloučených lokalit



VZTAHY S ÚSTAVNÍMI ORGÁNY A ZVLÁŠTNÍ OPRÁVNĚNÍ OCHRÁNCE

1. ÚČAST NA JEDNÁNÍ ORGÁNŮ POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Ochránce se na půdě Poslanecké sněmovny aktivně zúčastnil především projednávání jeho nové působnosti zakotvené v novele zákona o soudech a soudcích (zákon č. 314/2008 Sb.), která nově ochránci přiznává právo podat návrh na zahájení **kárného řízení** proti kterémukoliv **předsedovi a místopředsedovi soudu**. Ochránce v této souvislosti opakovaně vystupoval na jednání Ústavněprávního výboru.

Ve vztahu k další nově plánované **působnosti v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací** se ochránce rovněž zúčastňoval jednání výborů (Ústavněprávního výboru), jakož i pléna Poslanecké sněmovny. Přestože Poslanecká sněmovna dosud nehlasovala o zákonu, který byl prezidentem republiky v souladu s čl. 50 odst. 1 Ústavy vrácen Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání, ochránce deklaruje, že je připraven se nové působnosti aktivně a odpovědně věnovat.

Ochránce se na půdě Poslanecké sněmovny zasazoval i o **spravedlivější výpočet důchodu osob, které dlouhodobě pečovaly o blízkou osobu závislou na péči** (viz též str. 37). Přestože nebyl přijat přímo pozměňovací návrh, na jehož vypracování se ochránce podílel, považuje ochránce výsledný stav, kdy se bude výše důchodu těchto osob vypočítávat z tzv. příspěvku na péči, za významný posun oproti předchozímu stavu (ve většině případů to bude pro dané osoby znamenat zvýšení o několik tisíc korun).

Dalším případem, kdy ochránce předložil Poslanecké sněmovně své návrhy, bylo projednávání **nového zákona o Policii** (zákon č. 273/2008 Sb.). Zde ochránce upozornil na nedostatky v úpravě provádění lékařského vyšetření zadržených osob a především na nevyjasněný vztah mezi připoutáním a ostatními donucovacími prostředky (§ 25 a 52 zákona o Policii). Poslanecká sněmovna však tyto návrhy neakceptovala. Ochránce na svých závěrech i nadále trvá, a proto opětovně předkládá Poslanecké sněmovně doporučení, aby přijala novelu zákona o Policii, která by jednoznačně vyřešila vztah připoutání k ostatním donucovacím prostředkům (viz *Doporučení Poslanecké sněmovně*, str. 115).

2. ÚČAST NA JEDNÁNÍ ORGÁNŮ SENÁTU

V Senátu se ochránce zúčastnil především projednávání své Souhrnné zprávy za rok 2007.

Dále se ochránce ve Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu věnoval **novele zákona o katastru nemovitostí** (vyhlášené pod č. 8/2009 Sb.), která představuje výrazné omezení práv občanů při nahlížení do sbírky listin (nově nahlížení bude možné jen ve formě převzetí zpoplatněné kopie příslušného dokumentu, žadatel bude muset navíc prokázat svou totožnost a uvést, z jakého důvodu chce touto formou do listiny „*nahlédnout*“). Ochránce s takovým režimem nahlížení nesouhlasí, a to především z toho důvodu, že prosté nahlédnutí do listin v řadě případů nebude možné, neboť žadatel nebude moci označit konkrétní listiny, aniž by do nich předem nahlédl. Návrh ochránce,

aby způsob nahlížení do sbírky listin zůstal ve stávající podobě, Senát neakceptoval, a navrženou novelu schválil. *Blíže též viz str. 90.*

3. PŘIPOMÍNKY K PRÁVNÍM PŘEDPISŮM

Ochránce využil možnosti připomínkovat právní předpisy (k návrhům zákonů a vyhlášek se vyjádřil celkem ve **32 případech**). Jednalo se o připomínky zejména k těmto normám:

3.1 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O ZAMĚSTNANOSTI

(novela zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vyhlášená pod č. 382/2008 Sb.)

Připomínky ochránce se vztahovaly především ke vztahu mezi zákonem o zaměstnanosti a návrhem tzv. antidiskriminačního zákona. Vzhledem k tomu, že zákon o zaměstnanosti odkazuje na dosud neschválený antidiskriminační zákon, ochránce navrhl, aby předloha byla doplněna o variantu, která provede transpozici evropských „*antidiskriminačních směrnic*“ do textu zákona o zaměstnanosti. Dále se ochránce zaměřil na otázky související s evidencí uchazečů o zaměstnání (upřesnění jejich povinností vůči úřadům práce, vymezení okolností, za nichž může být uchazeč z evidence vyřazen apod.). Ochránce poukázal na problémy, které jsou spojeny s nejasným výkladem toho, které skutečnosti je uchazeč o zaměstnání povinen úřadům práce sdělovat. V tomto směru ochránce navrhl, aby návrh upřesnil, u kterých skutečností má uchazeč oznamovací povinnost, v jakých lhůtách je povinen je sdělovat a jaká mu hrozí sankce v případě nesplnění oznamovací povinnosti (ochránce rovněž požadoval zkrácení lhůty, po kterou bude uchazeč o zaměstnání za nesplnění oznamovací povinnosti ponechán mimo možnost zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání). Pozornost ochránce věnoval i problematice vydávání tzv. zelených karet pro cizince (zde ochránce uvedl, že by jako důvod pro zrušení trvalého pobytu neměla sloužit skutečnost, že cizinec v příslušné lhůtě nepředložil doklad o zajištění ubytování).

3.2 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

(vládní návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2008, sněmovní tisk č. 685)

Ochránce se v materiálu vyjádřil k problematice posuzování vlivu povrchové úpravy kovů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Ochránce navrhl upravit kritéria posuzování v návaznosti na objem nádob užívaných k povrchové úpravě kovů (návaznost na plochu úprav doporučuje ponechat pouze ve vztahu k lakovnám).

3.3 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY EXEKUČNÍHO ŘÁDU

(vládní návrh novely zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce důrazně odmítl pokusy o postižení majetku, který může být ve výlučném vlastnictví jiné osoby než povinného. Ochránce rovněž upozornil na nevhodnost odlišného rozsahu posti-

hovaného majetku pro případ soudního výkonu rozhodnutí a exekuce. Současně se postavil proti snahám předkladatele postihnout bez dalšího účet manžela povinného. Ve vztahu ke kontrolní činnosti exekutorů ochránce vyjádřil nesouhlas s tím, že návrh podmiňuje zahájení trestního stíhání soudního exekutora souhlasem ministra spravedlnosti.

3.4 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O ODPADECH

(vládní návrh novely zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2008, sněmovní tisk č. 717)

Ochránce upozornil na to, že z hlediska prevence nezákonného nakládání s odpady je klíčové podrobněji upravit monitorování pohybu odpadů a nakládání s nimi v reálném čase (tj. zejména provázání evidence nakládání s odpady a evidence provozovaných zařízení s evidencí při přepravě nebezpečného odpadu, stejně jako průběžné srovnávání a vyhodnocování údajů z těchto evidencí).

3.5 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O ORGANIZACI A PROVÁDĚNÍ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

(novela zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, vyhlášená pod č. 479/2008 Sb.)

Ochránce ve svých připomínkách upozornil na vzájemné vazby mezi posudkovou činností České správy sociálního zabezpečení a správním řádem. V této souvislosti vyslovil, že by se na vydávání posudků měla vztahovat část IV. správního řádu, pouze s výjimkami, které jsou odůvodněny specifickou povahou „posudkového řízení“. Současně se ochránce zaměřil i na problematiku soudního přezkumu rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění. Ochránce se obává, aby nová úprava „námitky proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení“ nebyla vykládána tak, že se jedná o řádný opravný prostředek, který by účastník řízení musel využít předtím, než podá správní žalobu. Z tohoto důvodu ochránce požadoval, aby bylo výslovně zakotveno, že i v případě, že účastník řízení nevyužije možnosti podat proti rozhodnutí ve věci důchodového zabezpečení námitky, může podat žalobu ve správním soudnictví.

3.6 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY VYHLÁŠKY O ODMĚNĚ A NÁHRADÁCH SOUDNÍHO EXEKUTORA

(vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora)

Ochránce vyjádřil svůj nesouhlas s navrhovanou koncepcí odměny exekutora, která se neodvíjí od složitosti, odpovědnosti a namáhavosti exekuční činnosti, tak jak předpokládá nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06. Ochránce připomněl, že předložený návrh se nevypořádává s právními závěry Ústavního soudu, a to ať už jde o samotné určení výše odměny nebo o definici vymoženého plnění (jehož výše je základem pro určení odměny exekutora). Dále se podle ochránce návrh dostatečně nevěnuje ani podmínce pro snížení odměny exekutora. Ochránce v této souvislosti navrhl, aby návrh obsahoval zakotvení práva soudu z důvodů hodných zvláštního zřetele snížit odměnu exekutora, a to na návrh povinného.

3.7 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU VYHLÁŠKY O CENTRÁLNÍ EVIDENCI EXEKUCÍ

(vyhláška č. 329/2008 Sb., o centrální evidenci exekucí)

Připomínky ochránce se týkaly zejména celkové podoby evidence (např. zda má dojít k souběžnému ukládání plného textu usnesení soudu a zápisu jednotlivých údajů o exekučním řízení, nebo zda má jít pouze o zápis údajů). Ochránce od předkladatele zejména požadoval vyjasnění, zda má evidence mít pouze charakter orientační informativní databáze nebo zda bude poskytnutí „údajů“ srovnatelné s nahlédnutím do soudního spisu. V případě, že by se jednalo o poskytnutí pouhých základních informací o exekučním řízení, nahlížení do databáze by podle ochránce nemělo podléhat úhradě (odměně).

3.8 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU DAŇOVÉHO ŘÁDU

(vládní návrh daňového řádu, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 685)

Ochránce především požadoval po předkladateli vysvětlení, zda je samostatná právní úprava daňového procesu nezbytná v situaci, kdy nový správní řád komplexním způsobem upravuje práva a povinnosti subjektů v oblasti veřejné správy. Ochránce dále nepodpořil navržený rozsah úpravy daňové exekuce, která ve značném rozsahu nadbytečně „dubluje“ občanský soudní řád.

3.9 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O CENÁCH

(vládní návrh novely zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 693)

Ochránce podpořil novelizaci těch ustanovení zákona o cenách, která zakazují uvádění neúplných cen (a to jak obecně, tak konkrétně u poskytování zájezdů). Přestože řadu případů lze postihovat již dnes s použitím extenzivního výkladu stávajících ustanovení zákona o ochraně spotřebitele (resp. zákona o regulaci reklamy), navrženou změnu lze jen uvítat, neboť požadavek úplnosti cen je zde definován výslovně.

3.10 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

(vládní návrh novely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 659)

Ochránce se vyjádřil především k absenci požadavku přímého kontaktu mezi posuzovanou osobou a lékařem (tento nedostatek právní úpravy ve svém důsledku vede ke snižování vypovídací hodnoty lékařských posudků v dané oblasti). Současně ochránce upozornil na rizika snížení příspěvku na péči v případě tzv. sdílené péče a vyloučení lékaře z procesu použití opatření omezujících pohyb.

3.11 PŘIPOMÍNKY K NOVELE VYHLÁŠKY O AUTORSKÝCH POPLATCÍCH

(novela vyhlášky č. 488/2006 Sb., kterou se stanoví typy přístrojů ke zhotovování rozmnoženin, typy nenahraných nosičů záznamů a výše paušálních odměn, vyhlášená pod č. 408/2008 Sb.)

Ochránce obecně upozornil především na skutečnost, že se v informační společnosti stírá rozdíl mezi papírem a datovými nosiči. Zatímco autorský zákon zpoplatňuje jak „klasické kopírky“, tak „CD vypalovačky“, u samotných nosičů záznamů činí rozdíl mezi papírem (ten nezpoplatňuje) a digitálními nosiči (ty jsou zpoplatněny jako nenahrané nosiče). Přitom objem dat aktuálně uchovávaných tím či oním způsobem se v době osobních počítačů a internetu do značné míry stírá.

Ve vztahu ke zpoplatnění datových nosičů ochránce upozornil na některé neodůvodněné disproporce, zejména namítl, že některé datové nosiče jsou zpoplatňovány v závislosti na datové kapacitě, v jiných případech však dochází ke zpoplatnění nenahraného nosiče jako takového (bez ohledu na jeho datovou kapacitu).

3.12 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O OBČANSKÝCH PRŮKAZECH

(vládní návrh novely zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce především navrhl vypustit údaj o místě narození jako povinný údaj zapisovaný do občanského průkazu. Současně upozornil na to, že vypuštění údajů o trvalém pobytu z nového občanského průkazu povede k nárůstu požadavků na vydání potvrzení z registru obyvatel. Tyto údaje totiž budou požadovat po občanech např. banky, případně jiné subjekty, které nejsou orgány veřejné správy a u nichž občan nebude moci přiložit svůj občanský průkaz s čipem do čtečky ke zjištění dalších údajů z registrů.

3.13 PŘIPOMÍNKY K POSLANECKÉMU NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

(poslanecký návrh novely zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 580)

Ochránce vyjádřil s poslaneckým návrhem zásadní nesouhlas. Zdůraznil, že kontrola veřejné správy ze strany veřejnosti a účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je významným kvalitativním ukazatelem demokratické společnosti, nehledě na to, že účast veřejnosti zakotvuje i Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Z těchto důvodů ochránce spatřuje ve snaze omezit účast občanských sdružení ve stavebních řízeních rozpor s mezinárodními závazky i rozpor s principy demokratického právního státu.

3.14 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

(vládní návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce odmítl snahu Ministerstva zdravotnictví o zrušení státního dozoru nad hygienickými požadavky, které se týkají dětských hřišť a pískovišť. V této souvislosti upozornil na veřejný charakter těchto ploch a na to, že tyto plochy slouží dětem (je tedy dán veřejný zájem na preventivní kontrole plnění hygienických požadavků).

Dále ochránce zaměřil svou pozornost na definici chráněného venkovního prostoru a snahu předkladatele, aby u některých pozemních komunikací mohla hygienická stanice vydat trvalé povolení pro jejich provoz, ačkoliv jsou zde překračovány zákonné hygienické limity. Současně upozornil na to, že není (s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí) přijatelné, aby u leteckého provozu byly posuzovány hlukové limity ve vnitřních prostorách ve vztahu k tzv. „charakteristickému letovému dni“.

3.15 PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU ZÁKONA O ZÁKLADNÍM REGISTRU OBYVATEL

(vládní návrh zákona o základním registru obyvatel, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 711)

Ochránce upozornil na problémy, které by mohly v praxi vznikat při zachování definice „místa trvalého pobytu“, při současném použití nového údaje o tzv. adresním místě (kterým nově bude moci být i hausbót či maringotka). Současně namítl, že definice adresního místa nezahrnuje jednotlivé byty ve stavebním objektu. Dále ochránce navrhl, aby nová právní úprava umožňovala v odůvodněných případech osobám zjistit údaje o datu a místě úmrtí zemřelé osoby (což je důležité například pro dodatečné projednání dědictví).

3.16 PŘIPOMÍNKY K NOVELE EXEKUČNÍHO ŘÁDU

(vládní návrh zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce upozornil na nezbytnost řešení problematiky postižení pohledávky z účtu u peněžního ústavu, na který jsou v současnosti běžně připsovány prostředky, jež jinak výkonu rozhodnutí nepodléhají (mzda, sociální dávky). Tento stav vede k tomu, že se množství osob dočasně ocitá zcela bez prostředků. V této souvislosti ochránce zaslal Ministerstvu spravedlnosti pozměňovací návrh, který uvedenou problematiku řeší komplexním způsobem.

3.17 PŘIPOMÍNKY K NOVELE VYHLÁŠKY O HOSPODÁRNÉM VYUŽÍVÁNÍ VÝHRADNÍCH LOŽISEK

(návrh novely vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolání a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, dosud nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů)

Ochránce se ve svých připomínkách zaměřil na nově navrhovanou definici pojmů „ohrožený objekt“, „dotčený objekt“ a „dotčený zájem“. Navržené změny totiž zásadním způsobem ovlivňují postavení vlastníků nemovitostí, které jsou dotčeny důlní těžbou. Ochránce v této souvislosti vyslovil, že ze zmocňovacích ustanovení horního zákona a zákona o hornické činnosti nevyplyvá pro Český báňský úřad zmocnění ke stanovení zmiňovaných definic. Předložený návrh novely tak překračuje rámec zmocňovacích ustanovení.

3.18 PŘIPOMÍNKY K NOVÝM ZDRAVOTNICKÝM ZÁKONŮM

(vládní návrh zákona o zdravotních službách, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 688; vládní návrh zákona o specifických zdravotních službách, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 689)

Ochránce především upozornil na to, že návrh zákona o zdravotních službách se v řadě případů rozchází s úpravou obsaženou v návrhu nového občanského zákoníku, přičemž z hlediska bezrozpornosti právního řádu není přijatelné, aby obě úpravy existovaly vedle sebe. Dále ochránce upozornil na to, že v návrhu chybí efektivní mechanismus kontroly tzv. standardů poskytování odborné zdravotní péče, v oblasti omezovacích prostředků se návrh rozchází s obdobnou úpravou obsaženou v zákoně o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), návrh nepočítá s tím, že by veřejný ochránce práv měl oprávnění nahlížet do zdravotnické dokumentace, a že předloha počítá s utajováním jmen nezávislých odborníků, kteří zpracovávají lékařské posudky.

3.19 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O VEŘEJNÉM ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ

(vládní návrh novely zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 691)

Ochránce kromě několika technických doporučení navrhl vyjmout žadatele o udělení mezinárodní ochrany z povinnosti hradit regulační poplatky za poskytování zdravotní péče. Opětovně poukázal na zákonem omezené zdroje příjmu této skupiny, což vede k tomu, že tyto osoby reálně nemají (a legálně ani nemohou mít) dostatek prostředků na placení regulačních poplatků ve zdravotnictví.

3.20 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

(vládní návrh novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce odmítl návrh, aby byly z poskytování informací vyloučeny „veškeré informace o správním řízení“. Naprostá většina činnosti orgánů státní správy, které jsou hlavními povinnými subjekty, totiž probíhá právě ve formě správních řízení, a vyloučení takových informací by proto znamenalo faktické vyprázdnění práva na informace a zánik tohoto druhu vnější kontroly veřejné správy. Ochránce se záporně vyjádřil i k návrhu, dle něhož by jednou z náležitostí žádosti o informace bylo výslovné uvedení, že se žadatel domáhá poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ochránce takový přístup považuje za přepjatý formalismus, který je v rozporu s účelem zákona o svobodném přístupu k informacím.

3.21 PŘIPOMÍNKY K NOVELE ZÁKONA O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

(vládní návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně)

Ochránce navrhl přijetí takové právní úpravy, která by umožnila řešit situace, kdy v místě existuje několik zdrojů hluku, které samy o sobě limity pro chráněné prostory nepřekročí, nicméně jejich současným působením k překročení dojde. Dle ochránce by v této souvislosti bylo účelné, aby právní úprava stanovila oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví uložit provozovatelům zdrojů hluku opatření, jejichž cílem by bylo snížení hlukových imisí.

3.22 PŘIPOMÍNKY K TRANSPOZICI SMĚRNICE O SMLOUVÁCH O SPOTŘEBITELSKÉM ÚVĚRU

(vnitřní připomínkové řízení k transpozici Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení Směrnice Rady 87/102/EHS)

Ochránce navrhl, aby byl důsledně implementován čl. 15 odst. 1 směrnice o smlouvách o spotřebitelském úvěru spočívající v automatickém zániku úvěrové smlouvy v případě odstoupení od kupní smlouvy, či od smlouvy o poskytnutí služby. V České republice totiž dochází ke „zneužívání dezorientovaných spotřebitelů“, kteří sice odstoupí od kupní smlouvy, ale vzhledem k neprovázanosti úvěrových a kupních smluv jsou nadále vázáni smlouvou o úvěru (včetně úroků a smluvních pokut). Ochránce dále navrhl zvážit rozšíření pravomocí finančního arbitra na spory ze spotřebitelských úvěrů.

4. OCHRÁNCE A ÚSTAVNÍ SOUD

Ochránce se ve vztahu k Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. **vedlejšího účastníka** [§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] v řízeních o návrzích na zrušení podzákoných předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). V letošním roce však ochránce využil i svého oprávnění zakotveného v ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu a podal **návrh na zrušení tzv. protipožární vyhlášky**. Současně je ochránce v některých případech žádán Ústavním soudem o sdělení svého právního názoru v řízeních o návrzích na zrušení zákonů (zde ochránce nemá pozici účastníka řízení a vystupuje jen jako tzv. **amicus curiae** – § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

4.1 NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ NĚKTERÝCH USTANOVENÍ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCE PLCHOV Č. 1/2005, O MÍSTNÍCH POPLATCÍCH

související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod

Ochránce vstoupil do řízení u Ústavního soudu a ve svém vyjádření podpořil návrh Ministerstva vnitra na zrušení příslušných částí napadené obecně závazné vyhlášky (jednalo se o zrušení těch parcelních čísel pozemků, které z povahy věci není možné považovat za veřejná prostranství,

neboť se nejedná o veřejně přístupné pozemky). Ochránce dále (oproti návrhu ministerstva) konstatoval, že by vlastníci pozemků, které jsou v obecně závazných vyhláškách obcí označeny za **veřejné prostranství**, neměli být vůbec poplatníky poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství, neboť se v těchto případech *de facto* jedná o **zpoplatnění výkonu jejich vlastnického práva**. Vlastník pozemku, který je označen za veřejné prostranství, je totiž omezen již tím, že musí strpět tzv. obecné užívání veřejného prostranství. Zpoplatnění za tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství (například při umístění reklamního zařízení nebo vytvoření parkovacího místa) však může vést v řadě případů ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva, což není v souladu s ústavní ochranou vlastnictví. Současně ochránce vyjádřil názor, že zajištění zpřístupnění těchto pozemků je třeba primárně dosahovat prostřednictvím institutů práva stavebního, zákona o pozemních komunikacích anebo prostřednictvím živnostenského zákona (tržní řády).

Ústavní soud (v nálezu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07) k překvapení ochránce návrh ministerstva **zamítl**, resp. odmítl posoudit, zda se v konkrétním případě skutečně jedná o veřejná prostranství. Z nálezu Ústavního soudu vyplývá, že k hodnocení toho, zda určitý pozemek je veřejným prostranstvím či nikoliv, jsou **příslušné správní soudy** v řízení o přezkumu rozhodnutí, kterým byl určitě osobě vyměřen poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství. Přestože ochránce má na otázku přezkumu vymezení veřejných prostranství jiný názor, je nucen závěry Ústavního soudu respektovat. Ústavní soud se v nálezu ani blíže nevyjádřil k otázce přednostní aplikace zmiňovaných veřejnoprávních institutů. Zopakoval pouze, že „*právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví*“.

4.2 NÁVRH MINISTERSTVA VNITRA NA ZRUŠENÍ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA BUDYNĚ NAD OHŘÍ Č. 2/2005, O STANOVENÍ PODMÍNEK PRO SPALOVÁNÍ TUHÝCH PALIV

související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod

V případě tohoto řízení ochránce vyjádřil **nesouhlas s Ministerstvem vnitra**, které je toho názoru, že obecně závazné vyhlášky se nesmí překrývat s regulací upravenou v zákonech. Vzhledem k tomu, že v daném případě jsou povinnosti ohledně spalování odpadů zakotveny v zákoně o ochraně ovzduší, má Ministerstvo vnitra za to, že povinnosti zakotvené v napadené vyhlášce (například jde o zákaz spalování paliv, pro které nebyly kotle konstruovány, zákaz spalování odpadů na otevřeném ohni apod.) jsou ukládány v rozporu s ústavním pořádkem.

Ochránce má za to, že **obce znají nejlépe místní poměry** a že pro úpravu místních poměrů neexistuje vhodnější a přiléhavější metoda právní regulace než cesta úpravy práv a povinností prostřednictvím právních předpisů vydávaných místními samosprávami. Oproti Ministerstvu vnitra ochránce nesdílí názor, že předpisy územních samospráv se absolutně nesmí překrývat se zákonnou úpravou. V daném případě navíc **obce mohou přijímat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí** (§ 10 písm. c) zákona o obcích). Z těchto důvodů ochránce navrhl, aby byl návrh ministerstva zamítnut.

Současně však v napadené obecně závazné vyhlášce ochránce podrobil kritice ustanovení, které zakazuje „pořízení kotlů na spalování tuhých paliv bez atestu o ekologickém spalování zdroje tepla“. V tomto případě má ochránce za to, že tímto ustanovením **obec zasahuje do vlastnického práva**, neboť zakazuje pořízení určité věci. **Samotné pořízení** však samo o sobě ještě **nemusí znamenat ani ohrožení veřejného zájmu na ochraně ovzduší, ani soukromého zájmu osob**. Z těchto důvodů tedy příslušné ustanovení napadené obecně závazné vyhlášky nepřiměřeně zasahuje do ústavní ochrany vlastnického práva. Proto ochránce navrhl, aby tento článek obecně závazné vyhlášky byl zrušen.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 5. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08 návrh Ministerstva vnitra zamítl a napadenou vyhlášku ponechal v platnosti s výjimkou článku, který zakazoval pořízení kotlů. Zde Ústavní soud konstatoval, že „*samotné pořízení závadného kotle nepůsobí zhoršení ovzduší v obci, a proto stanovení zákazu jeho pořízení vybočuje ze zákonného rámce*“. Lze shrnout, že **rozhodnutí Ústavního soudu korespondovalo s návrhem ochránce**.

4.3 NÁVRH KRAJSKÉHO ÚŘADU STŘEDOČESKÉHO KRAJE NA ZRUŠENÍ NAŘÍZENÍ MĚSTA MNICHOVICE Č. 2/2006, O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE

související: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění tehdejších předpisů, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod

Ochránce předložil Ústavnímu soudu svůj názor, že **nařízení obce o stavební uzávěře je opatřením obecné povahy**, jehož **přezkum přísluší** dle ustanovení §§ 101a až 101d soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **Nejvyššímu správnímu soudu**. Z tohoto důvodu ochránce navrhl, aby byl návrh zamítnut, neboť příslušnost Ústavního soudu v tomto případě není dána.

Současně se ochránce zaměřil i na otázku odůvodňování správních aktů, kterými v minulosti byla stavební uzávěra vyhlášována. Jestliže v minulosti stavební zákon umožňoval, aby rozhodnutí o stavební uzávěře bylo vydáváno ve dvou formách (tj. jak ve formě územního rozhodnutí, tak ve formě nařízení obce), bylo z důvodu ústavního principu rovnosti, stejně jako z důvodu požadavku spravedlivého procesu v širším slova smyslu, **nezbytné, aby i orgány územní samosprávy přímo do nařízení obce vtělovaly jednoznačné důvody, pro které byla stavební uzávěra vyhlášena**. Současně byly povinny vymezit dobu, po kterou stavební uzávěra trvá.

Vzhledem k tomu, že nařízení města o stavební uzávěře neobsahovalo uvedení žádných důvodů, z kterých by bylo možné dovodit, zda podmínky pro jeho vyhlášení byly splněny, dovodil ochránce, že takové nařízení trpí obdobnou vadou, jakou trpí tzv. „*nepřezkoumatelná*“ rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního. Z tohoto důvodu ochránce vyslovil, že nařízení není možné považovat ani za souladné se zákonem, ani s obecnými požadavky na činnost orgánů veřejné správy, které vyplývají z čl. 1 Ústavy, resp. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Pro případ, že by se Ústavní soud věcí meritorně zabýval, ochránce navrhl, aby bylo návrhu na zrušení nařízení vyhověno.

4.4 NÁVRH VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NA ZRUŠENÍ VYHLÁŠKY Č. 23/2008 SB., O TECHNICKÝCH PODMÍNKÁCH POŽÁRNÍ OCHRANY STAVEB

související: zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně; zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv; Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod

Ochránce předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb („protipožární vyhláška“), vydané Ministerstvem vnitra a účinné od 1. července 2008. Tato vyhláška mj. stanovuje povinnost vybavit nové domy hasicími přístroji a u vybraných objektů i kouřovými čidly.

Podle ochránce je protipožární vyhláška v rozporu s Ústavou i Listinou základních práv a svobod a **pod pojmem „veřejný zájem“** se ve skutečnosti skrývají **soukromé majetkové zájmy**.

Za zásadní nedostatek považuje ochránce skutečnost, že **vyhláška** ve většině svých ustanovení **odkazuje na české technické normy**, které veřejnosti **nejsou běžně dostupné** a **nejsou navíc dostupné bezplatně**. Jestliže však vyhláška zahrnuje do svého textu technické normy, stávají se tyto normy rovněž normami právními. Pokud však nejsou bezplatně přístupné, odporuje tato praxe ústavním principům, podle nichž musí být právní normy všem přístupné veřejně a bezplatně.

Protipožární vyhláška dále stanoví vlastníkům staveb povinnost pořídit hasicí přístroje, zajistit jejich pravidelnou revizi a ve specifikovaných případech pořídit také kouřové čidlo. Tuto povinnost tvůrce vyhlášky – Ministerstvo vnitra – zdůvodňuje veřejným zájmem na ochraně před nebezpečím vzniku a šíření požárů. Uvádí, že vyhláška je reakcí na celkový statisticky doložený negativní trend nárůstu požárů bytů a domů a s tím spojenými úmrtími.

Oficiální a dostupné statistiky Hasičského záchranného sboru však o žádném negativním nárůstu nevypovídají – počet požárů v letech 2003–2007 je prakticky na stejné úrovni, stejně jako počet zraněných. U usmrcených dokonce v roce 2007 došlo oproti minulým letům k poklesu. Jak navíc ochránce zjistil, neexistuje ani statistika, která by prokazovala, že v objektech s hasicími přístroji a kouřovými čidly dochází k požárům méně často a škody na zdraví či majetku jsou menší. Na celkových statistikách požárů se neprojevovalo ani povinné zvýšení počtu hasicích přístrojů u větších objektů v roce 2001 (1 přístroj na každých započatých 200 m² půdorysné plochy, z původních 400 m²).

Ochránce z těchto skutečností vyvozuje, že stanovení povinnosti pořídit do nových domů hasicí přístroje není odůvodněné a pouze přispívá k zájmům těch osob, které budou mít z takto uložené povinnosti finanční profit. Potvrzuje to nakonec i samo Ministerstvo vnitra, které v důvodové zprávě k vyhlášce otevřeně uvádí, že „*vyhláška bude mít pozitivní dopad na činnost malých a středních podnikatelů z hlediska jejich uplatnění při výrobě, revizích a opravách některých druhů výrobků sloužících k zabezpečení požární ochrany ve stavbách*“.

Předcházení škodám z požárů může být podle ochránce dosahováno jinými metodami, které spadají do oblasti **soukromoprávní**, jako jsou například výhodnější pojistné podmínky.

V případě kouřových čidel ochránce mj. namítá nesmyslnost požadavku, aby vlastníci rodinných domů instalovali čidlo v „*části vedoucí k východu*“. Požáry obvykle vznikají v jiných částech domu, a jestliže by k požáru došlo např. v noci v dětském pokoji, uzavřeném běžnými dveřmi a odděleném od zádveří k východu ještě další místností, došlo by k udušení či uhoření dětí dříve, než by čidlo na kouř reagovalo.

Povinnost instalovat hasicí přístroje a kouřová čidla mají však pouze majitelé nových domů. Vyhláška je tedy svojí podstatou diskriminační, a toto rozlišování mezi vlastníky nových a starých domů znovu vyvolává pochybnosti o relevanci „veřejného zájmu“, kterým je stanovení povinností odůvodňováno. Ochránce je toho názoru, že pokud by stát skutečně chtěl ve veřejném zájmu hájit majetek a zdraví občanů, stanovil by povinnost všem. Je to stejné, jako kdyby stát stanovil povinnost vozit autolékárničku pouze v autech vyrobených od určitého data.

Ústavní soud o návrhu ochránce dosud nerozhodl.

4.5 VYJÁDRĚNÍ K NÁVRHU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU NA ZRUŠENÍ § 124 ODS. 1 ZÁKONA Č. 326/1999 SB., O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY

související: zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod

Ústavní soud se s odkazem na ustanovení § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu obrátil na ochránce s žádostí, aby ochránce vyslovil svůj názor k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců, které opravňuje Policii České republiky na základě taxativně vymezených důvodů zajistit cizince staršího 15 let.

Podle ochránce představuje zajištění závažný **zásah do práva na svobodu pohybu**, a tedy omezení jednoho z nejzákladnějších lidských práv. V takovém případě musí být dány procesní garance, aby k omezování osobní svobody nedocházelo svévolně. Ustanovení § 168 zákona o pobytu cizinců přitom vylučuje, aby na řízení podle ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců byl užit v plném rozsahu správní řád. Ochránce v této souvislosti upozornil na to, že takový stav je nadále neúnosný, neboť na řízení dle ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců plně dopadá čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Za nejzávažnější považuje ochránce skutečnost, že **o správním vyhoštění** (tedy o výlučném a nezbytném podkladu pro zajištění, které představuje zásah do práva na svobodu pohybu cizince) **nemusí být rozhodnuto** (a to ani nepravomocně) **po celou maximální 180denní dobu zajištění**. Přestože zákon o pobytu cizinců ukládá policii rozhodnout o správním vyhoštění do 7 dnů od zahájení řízení, tato lhůta nemusí být definitivní. Zákon umožňuje policii tuto lhůtu prodloužit a pouze o tom zajištěného cizince s uvedením důvodů uvědomit. Zákon o pobytu cizinců tak umožňuje citelně zasáhnout do práva na svobodu pohybu, aniž by bylo rozhodnuto, a to alespoň nepravomocně, zda vůbec došlo ze strany cizince k jednání zakládajícímu důvod pro udělení správního vyhoštění, resp. zajištění [v praxi už se ochránce setkal s případy, kdy o správním vyhoštění nebylo po dobu 180, resp. 90 (u nezletilců) dnů rozhodnuto ani prvoinstančním správním orgánem].

Z uvedených důvodů ochránce návrh Nejvyššího správního soudu podpořil a očekává, jak Ústavní soud ve věci rozhodne.

4.6 VYJÁDŘENÍ K NÁVRHU NEJvyššího SPRÁVNÍHO SOUDU NA ZRUŠENÍ § 171 ODS. 1 PÍSM. c) ZÁKONA Č. 326/1999 SB., O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY

související: zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod

Ústavní soud se na ochránce obrátil s žádostí o sdělení stanoviska k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na základě uvedené výzvy se ochránce k návrhu vyjádřil a podpořil jej. Podle názoru ochránce je návrh na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců opodstatněný, neboť předmětné ustanovení vylučuje rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu. **Absence soudního přezkumu přitom nekonvenuje s mezinárodními závazky v oblasti ochrany základních práv a svobod**, které pro Českou republiku vyplývají z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ochránce uvítal nález Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 26/07), kterým bylo ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zrušeno. Podle tohoto ustanovení se cizinci, kteří se nacházeli na území České republiky neoprávněně, nemohli soudní cestou bránit proti rozhodnutí o vyhoštění. **Ústavní soud dospěl shodně s veřejným ochráncem práv k závěru, že uvedené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**, kde se říká, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Listina přitom nerozlišuje, zda se cizinec na území České republiky zdržuje oprávněně či neoprávněně. Na jeho základní práva a svobody by to nemělo mít vliv.

Ústavní soud v odůvodnění nálezu odkázal rovněž na Evropský soud pro lidská práva, který potvrdil, že autonomie smluvních států při rozhodování o vyhoštění cizince je vždy limitována základními právy těchto osob, např. právem na ochranu před neoprávněnými zásahy do osobního a rodinného života, právem na život a zákazem mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo před trestem, kterému by cizinec mohl být případně vystaven v zemi, do které je vyhoštěn.

OPRIED

POED

BOED

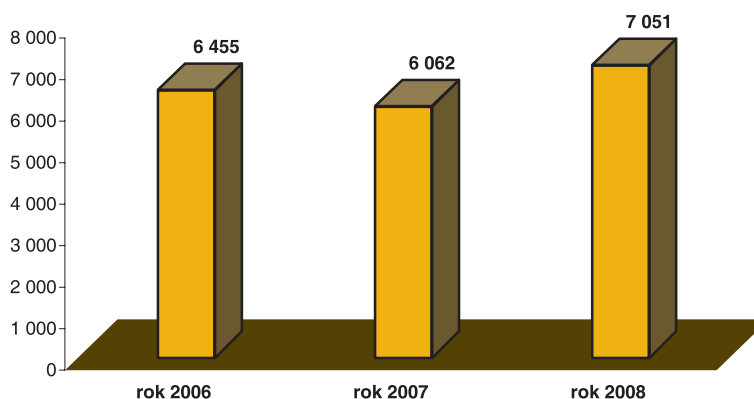
PODNĚTY DORUČENÉ OCHRÁNCI

1. ZÁKLADNÍ STATISTICKÉ ÚDAJE

1.1 ÚDAJE O DORUČENÝCH PODNĚTECH

V průběhu roku 2008 bylo ochránci doručeno **celkem 7 051 podnětů**. Kancelář ochránce **osobně navštívilo** celkem **1 545 osob**, z nichž **706** využilo možnost podat **podnět ústně do protokolu** a 839 osobám byla na místě podána právní rada, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém (tato podání se nezapočítávají do celkového počtu doručených podnětů). Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující sloupkový graf.

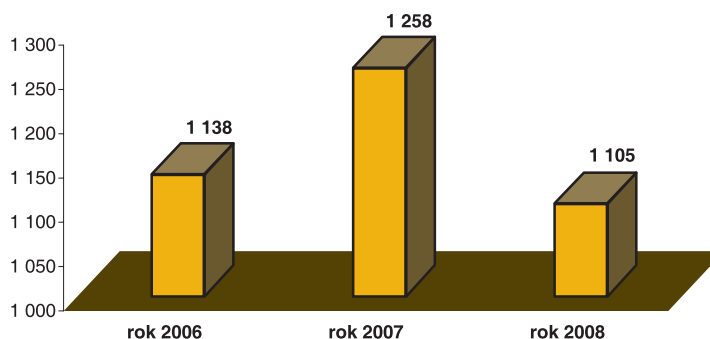
Přijaté podněty v jednotlivých letech



Informační telefonní linky, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **5 672 osob**.

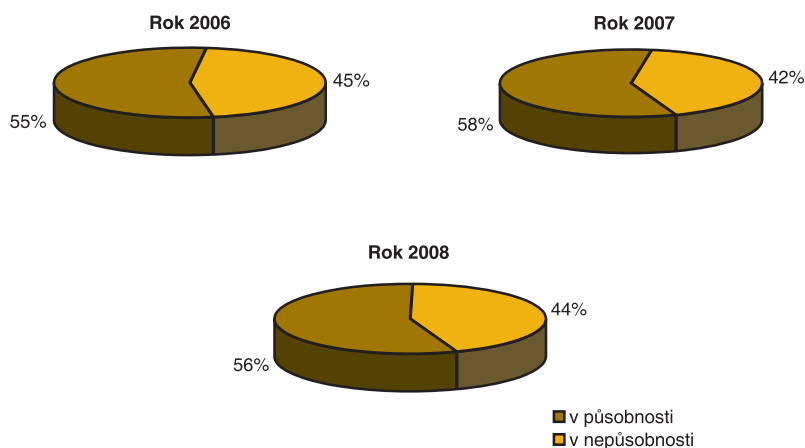
Pokud se jedná o formu podání, rok od roku narůstá **počet podnětů podaných elektronicky**. V roce 2008 bylo doručeno běžnou elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektronické podatelny celkem **1 105 podnětů**.

Podněty podané elektronicky



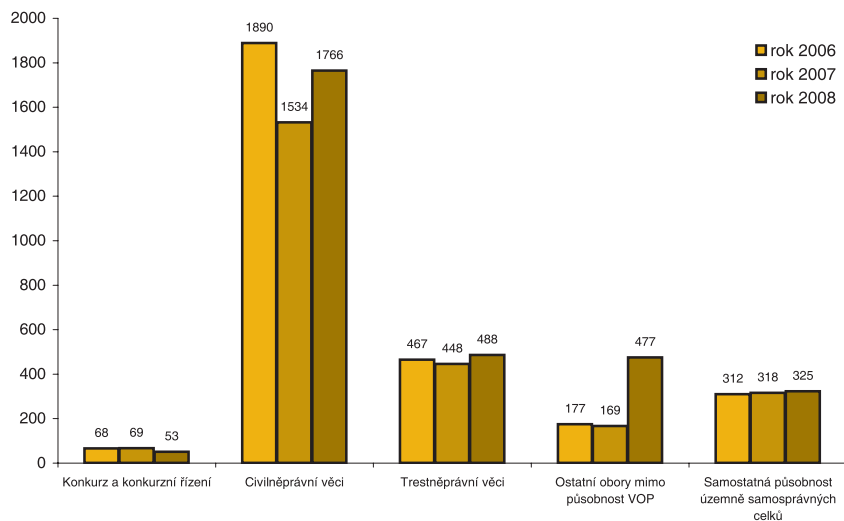
Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v roce 2008 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce. V roce 2008 bylo v působnosti 56 % z celkového počtu podnětů, mimo působnost potom 44 % podnětů.

Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech

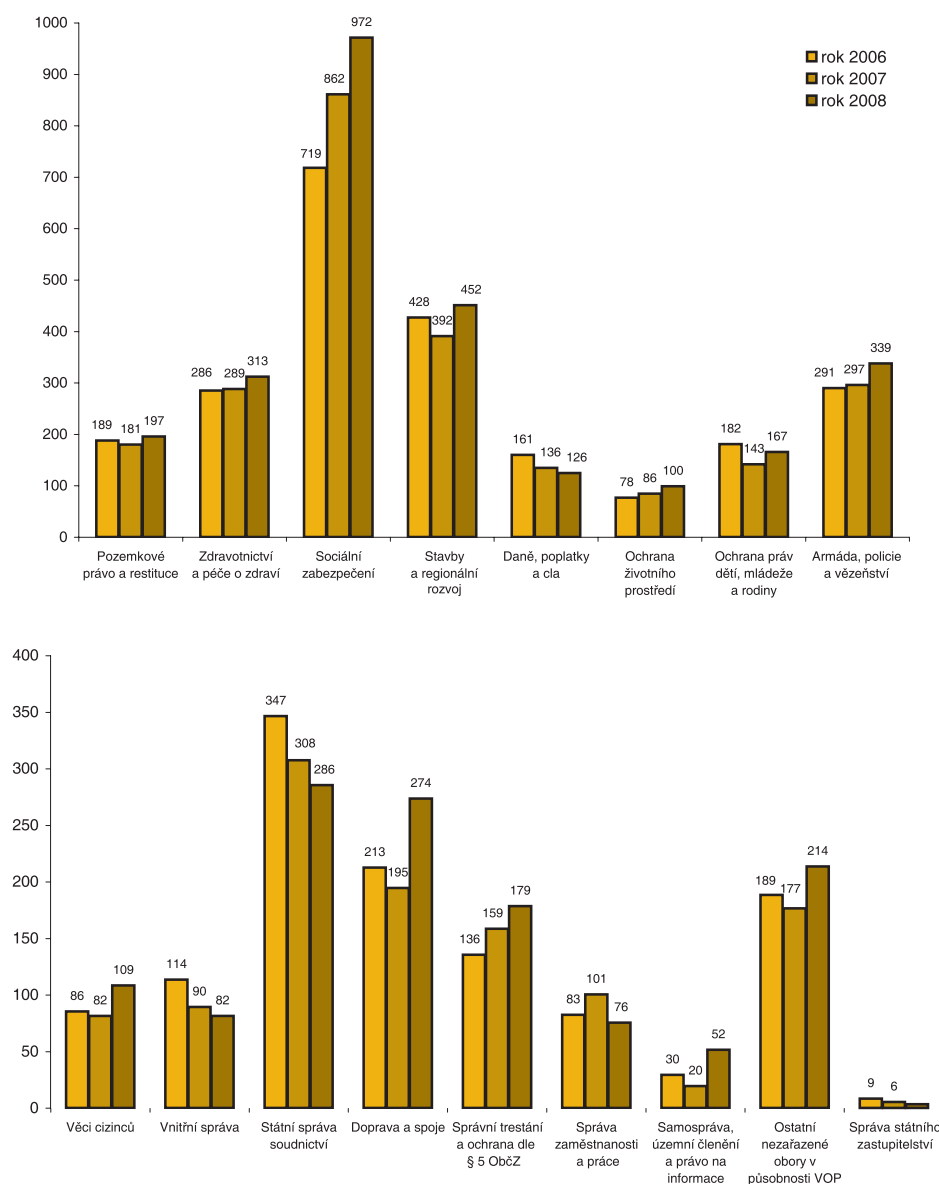


Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale rovněž i **podle jednotlivých oblastí státní správy**. Z grafu na následující straně vyplývá, že standardně se na ochránce obrací nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, policie, zdravotnictví a státní správy soudů.

Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí



V roce 2008 zahájil ochránce celkem **755 šetření**, přičemž **ve 29 případech** využil svého oprávnění **zahájit šetření z vlastní iniciativy**. Počet takových šetření zůstal zhruba na stejné úrovni jako v roce 2007 (tehdy šlo o 33 případů). Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků.

1.2 ÚDAJE O VYŘÍZENÝCH PODNĚTECH

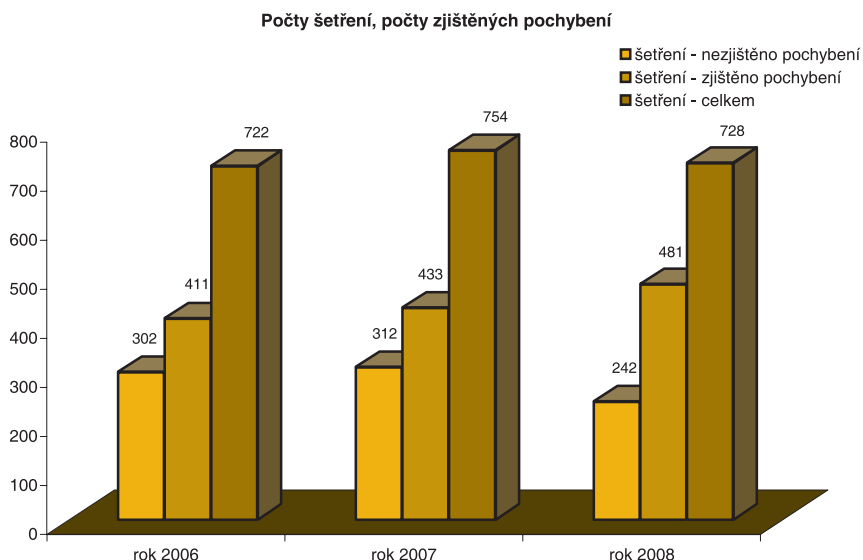
Ochránce v roce 2008 vyřídil celkem **6 978 podnětů**.

Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **1 265 odloženo.** Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedoplnění náležitostí podnětu anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **4 908 objasněno.** V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podnět formou objasnění s tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a že na základě obdobných podnětů zahájil ochránce ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce ukončil v roce 2008 **celkem 728 šetření** s tím, že:

- **242** případů bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce **nezjistil v postupu úřadu pochybení**;
- **481** případů bylo uzavřeno s konstatováním **pochybení úřadu**, z tohoto
 - ve **401** případech úřad sám napravil svá pochybení poté, co ochránce vydal **zprávu o šetření**;
 - v **74** případech úřad svá pochybení sám nenapravit a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě (pochybení úřadu tak byla napravena až na základě závěrečného stanoviska);
 - v **6** případech úřad svá pochybení nenapravit ani po vydání závěrečného stanoviska, a ochránce proto využil „*sankčního*“ oprávnění a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.



Do počtu vyřízených podnětů v roce 2008 je dále třeba započítat **66 případů**, kdy stěžovatel **vzal svůj podnět zpět**, a dále **11 podání**, kdy podnět byl svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

Ochránce v roce 2008 ukončil také 4 tzv. **spisy zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně. Informace, které vyplývají z šetření tohoto typu, jsou obsaženy mj. v komentářích k jednotlivým oblastem státní správy, stejně jako v *části VI. (Doporučení Poslanecké sněmovně)*.

2. VYBRANÉ PODNĚTY A KOMENTÁŘE

2.1 SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Roztříštěnost systému sociálních dávek

Ochránce se setkává s tím, že **systém sociálních dávek** je **zbytečně složitý** a že občané nejsou schopni se v něm orientovat. Dávky státní sociální podpory (celkem 10 různých dávek), dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc) a dávky pro zdravotně postižené (7 dávek podle zákona o sociálním zabezpečení a tzv. příspěvek na péči) nejsou vypláceny na jednom místě. Rozhodují o nich různé úřady, které se obvykle nenacházejí v téže obci a mají i různě stanoveny správní obvody. Například dávky pomoci v hmotné nouzi poskytují pověřené obecní úřady, se žádostí o dávky pro zdravotně postižené se však žadatelé musejí obracet na obecní úřady s rozšířenou působností. Podporu v nezaměstnanosti nebo státní sociální podporu zase vyřizují úřady práce sídlící v bývalých okresních městech.

Podle ochránce je systém pro běžné občany příliš složitý. Osoby, kterým jsou tyto dávky určeny, neznají (a pro časté novelizace ani nemohou detailně znát) právní předpisy a **v systému se nedokáží zorientovat**. I přes snahu jednotlivých sociálních pracovníků nasměrovat žadatele na správný úřad se na ochránce obracejí lidé, kteří nevědí, kde o kterou dávku mohou žádat, případně o existenci některých dávek nevědí vůbec. Sociální dávky navíc často využívají senioři nebo zdravotně postižení, pro které je vzhledem k jejich zdravotnímu stavu nemožné objíždět všechny příslušné úřady, aby o dávky požádali.

Ochránce by proto přivítal **výrazné zjednodušení systému sociálních dávek**, které by podle něho přispělo jednak k větší adresnosti dávek a jednak by představovalo nemalou úsporu pro státní rozpočet.

Rodičovské příspěvky

V uplynulém roce zaznamenal ochránce zvýšení podnětů v oblasti státní sociální podpory, a to s ohledem na změny provedené zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů (zákon č. 261/2007 Sb.) Nejvíce podání se týkalo zavedení tzv. **třírychlostní rodičovské dovolené**. Matky, které podnikají, kritizovaly navázání rychlejšího způsobu čerpání rodičovského příspěvku na placení nemocenského pojištění, neboť tuto podmínku před účinností nové právní úpravy obvykle nesplňovaly (nemocenské pojištění u osob samostatně výdělečně činných je dobrovolné a platí si jej jen velmi malá část podnikatelů). Z tohoto důvodu tak byly z volby rychlejších způsobů čerpání rodičovského příspěvku vyloučeny.

Nepříznivý důsledek nové právní úpravy se projevil rovněž ve znemožnění čerpání „rychlejší formy rodičovského příspěvku“ u **děti narozených před stanoveným datem porodu**. Obecnou podmínkou pro volbu nejrychlejšího rodičovského příspěvku totiž je skutečnost, že žadatel současně nemá nárok na tzv. peněžitou pomoc v mateřství v částce vyšší než 11 400 Kč (což je nejvyšší částka rodičovského příspěvku). Současně do konce roku 2008 platilo, že o nejrychlejší formu rodičovského příspěvku je třeba požádat nejpozději do konce měsíce, který následuje po měsíci, v němž dítě dosáhlo věku 22 týdnů. V některých případech se tedy stalo, že matka předčasně narozeného dítěte v době, kdy by normálně měla mít možnost volby nejrychlejší formy rodičovského příspěvku, nesplňovala podmínky pro jeho přiznání, neboť v tuto dobu pobírala „vyšší“ peněžitou pomoc v mateřství. Po skončení výplaty peněžité pomoci v mateřství již nemohla volit nejrychlejší možnost čerpání, neboť uplynula lhůta pro provedení volby. Tuto nerovnost do jisté míry korigoval metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí, se kterým však ani občané, ani úřady práce nebyli dostatečně seznámeni. Uvedené případy vedly od 1. ledna 2009 k novelizaci zákona o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a došlo k prodloužení období rozhodného pro podání žádosti o nejrychlejší variantu čerpání rodičovského příspěvku.

Společné posuzování příjmů osob žijících v témže bytě

Ochránce se od roku 2007 setkává s problémy vyvolanými novou definicí společně posuzovaných osob, která je založena na kritériu společného posouzení příjmu osob, které spolu užívají tentýž byt [§ 4 zákona o životním a existenčním minimu (zákon č. 110/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Platná právní úprava předpokládá, že osoby, které spolu trvale bydlí, společně také hradí své náklady. V případě, že však rodiče a zletilé děti žijí samostatně, ke společnému posuzování příjmů pro dávky pomoci v hmotné nouzi nedochází.

Nově pojatý koncept společně posuzovaných osob tak dopadá na sociálně slabé, kteří nemají možnost opatřit si „samostatné bydlení“, na dospělé děti starající se o své rodiče nebo naopak na rodiče starající se o své zdravotně postižené dospělé děti. **Dávky pomoci v hmotné nouzi** vyplácené v závislosti na výši společného příjmu tak nezřídka ve svém důsledku **působí proti principu mezigenerační solidarity**, neboť nutí děti, které z nejrůznějších důvodů bydlí se svými rodiči a ocitnou se ve složité sociální situaci (díky ztrátě zaměstnání, smrti manžela/partnera, rozvodu apod.), odstěhovat se od nich, aby byly posuzovány samostatně.

Ještě obtížnější jsou situace **osamělého rodiče s dítětem**, který sdílí domácnost se svými rodiči (tj. prarodiči). Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou příjmy těchto osob vždy posuzovány společně, pokud žijí v témže bytě (§ 4 odst. 6 věta druhá zákona o životním a existenčním minimu). Ochránce považuje důsledky tohoto ustanovení zákona za nespravedlivé. Pokud by totiž rodič nebyl „osamělý“, byl by posuzován společně pouze s manželem/partnerem a svým dítětem, nikoli však už s rodiči, přestože by případně žili v témže bytě. Stejně tak by pomoc od státu pro sebe a své dítě získal tehdy, kdyby vůbec nežil s rodiči.

Ochránce v této souvislosti doporučuje Poslanecké sněmovně přijmout takové **legislativní řešení**, které by při společném posuzování osob pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi **odstranilo znevýhodněné postavení osamělého rodiče** oproti situaci, kdy společně žijí dvě „úplné rodiny“ (tj. rodiče a mladá rodina s dítětem). *Blíže viz Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 114.*

Výplata dávek v poukázkách

Ochránce se setkává s tím, že ve snaze zabránit zneužívání sociálních dávek přistupují některá města k tomu, že **plošně vyplácejí sociální dávky v poukázkách**. Takový postup však naráží na to, že zákon připouští tzv. kombinovanou formu výplaty dávek (70 % poukázky, 30 % hotovost) pouze v individuálních případech, a to poté, co z výsledků **konkrétního sociálního šetření** vyplývá, že by peněžní forma dávky mohla být žadatelem zneužita k zákonem nedovolenému účelu. Ochránce takové postupy kritizuje. Jedná se jak o porušování zákona, tak o projev nedostatečné sociální práce se sociálně slabými občany. Současně jsou při plošné formě výplaty dávek v poukázkách podporovány nejrůznější formy lichvy či kupčení s poukázkami.

Podnět sp. zn.: 2/2008/SZD/ZG

Plošné zavedení výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi formou poukázek všem osobám, které jsou déle než 6 měsíců v evidenci uchazečů o zaměstnání, je v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. K výplatě dávek formou poukázek je možné přistoupit pouze v individuálně zjištěných případech, kdy je zřejmé, že příjemce dávky využívá dávku k jinému účelu, než je stanoven zákonem. O změně způsobu výplaty dávky z peněžní formy na kombinovanou formu (hotovost + poukázky) je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen vydat oznámení, proti kterému lze podat námitky.

Ochránce zahájil z vlastní iniciativy šetření ve věci vyplácení sociálních dávek v kombinované formě. Od 1. března 2007 začal Městský úřad Litvínov vyplácet občanům evidovaným déle než 6 měsíců na úřadu práce dávky hmotné nouze tzv. kombinovanou formou. Pro všechny stanovil poměr kombinovaného příjmu 70 % formou poukázek, 30 % peněžní formou. Opatření se týkalo přibližně 1 300 osob.

Ochránce vytkl městskému úřadu, že plošně přistoupil k výplatě bez sociální práce a bez vydání správních rozhodnutí o změně způsobu výplaty v jednotlivých případech. Současně bylo osloveno Ministerstvo práce a sociálních věcí ohledně zákonnosti plošného používání poukázek, a také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, aby posoudil výběr „stravenkové společnosti“ z pohledu zákona o veřejných zakázkách.

Ministerstvo na základě výzvy ochránce provedlo vlastní šetření a konstatovalo, že je obecně nutné vyplácet dávky pouze v peněžní formě. Současně upozornilo, že věcnou formu sociálních dávek může městský úřad volit v případech, kdy je ze sociálního šetření zřejmé, že by příjemce dávku nevyužíval k účelu, k němuž byla určena.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže následně uložil městu Litvínov pokutu za nesprávný postup při výběru dodavatele poukázek pro osoby v hmotné nouzi. Město Litvínov se podle Úřadu dopustilo správního deliktu tím, že před uzavřením smlouvy na služby související se zajištěním prodeje zboží na poukázky nedodrželo zákonný postup, čímž mohl být výrazně ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky. Výběru dodavatele nepředcházelo žádné transparentně provedené zadávací řízení, které by objektivně dokládalo, že vybraný uchazeč nabízí nejlepší smluvní podmínky.

Vzhledem k tomu, že Městský úřad Litvínov se závěry ochránce nesouhlasil a nezjednal nápravu, byl ochránce nucen vyrozumět nadřízený úřad a současně případ medializoval.

Příspěvky na péči podle zákona o sociálních službách

Na ochránce se i nadále obraceli žadatelé o příspěvek na péči s podněty na **průtahy v řízení u lékařské posudkové služby úřadů práce**. V průběhu roku ochránce zaregistroval, že se příčiny překročení zákonné lhůty k vyřízení žádosti o posouzení zdravotního stavu přesunuly z úřadů práce na posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí.

Z tohoto důvodu zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy vůči Ministerstvu práce a sociálních věcí. Přestože ministerstvo postupně přijalo dílčí personální opatření, i nadále je ochránce v řadě případů nucen žádat ministerstvo o odstranění nečinnosti.

Dalším aspektem, který ochránce zaznamenal, je **nedostatečné odůvodňování posudků o stupni závislosti na péči**. Ochránce v souladu s judikaturou správních soudů především zjišťoval, zda posudky splňují kritéria úplnosti a přesvědčivosti. V několika případech navrhl ochránce z důvodu neúplnosti a nepřesvědčivosti posudku Ministerstvu práce a sociálních věcí zahájení přezkumného řízení.

V souvislosti s odůvodňováním lékařských posudků pak ochránce řešil i závažná hmotněprávní pochybení. Ochránce se u orgánů lékařské posudkové služby opakovaně setkal s nesprávným výkladem pojmu „**dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav**“. Ochránce se setkal s několika případy, kdy posudkový lékař uvedl, že zdravotní stav žadatele není dlouhodobě nepříznivý, neboť **trvá** méně než jeden rok. Podle ustanovení § 3 písm. c) zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je přitom dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav definován jako „**zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy má trvat déle než jeden rok**“. Dále ochránce shledal též problém při **hodnocení míry zdravotního postižení žadatele** (podle některých úřadů byl úkon, který je osoba schopna zvládnout jen částečně, považován za úkon, který není schopna zvládnout).

Podnět sp. zn.: 4927/2007/VOP/KK

Posudková služba je při posouzení stupně závislosti osoby na péči jiné osoby povinna hodnotit ve vztahu k posuzované diagnóze všechny činnosti, které jsou pro jednotlivé úkony stanoveny v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. Neschopnost provádět úkon znamená i nevládnutí pouze jediné z těchto činností.

Na ochránce se obrátila paní V. S. jako zákonný zástupce svého syna s podnětem, v němž si stěžovala na nesprávné posouzení jeho stupně závislosti na péči jiné osoby. Její syn se narodil s diagnózou úplná hluchota, příspěvek na péči mu však nebyl přiznán.

V rámci šetření případu ochránce zjistil, že zde došlo k rozdílnému bodovému ohodnocení počtu úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti, které nezletilý nezvládá nebo zvládá pouze s pomocí či dohledem. Ochránce shledal, že došlo k porušení zásady zákonnosti, neboť nebyly zohledněny všechny úkony péče o vlastní osobu a soběstačnosti, které posuzovaný vzhledem k diagnóze totální hluchota nebyl schopen vykonávat. Ochránce především postrádal vyhodnocení dopadů úplné hluchoty v některých činnostech souvisejících s úkony, jako je orientace v přirozeném prostředí, dodržování léčebného režimu, zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku apod.

Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě závěrů ochránce uznalo, že Magistrát města Hradec Králové (stejně jako Krajský úřad Královéhradeckého kraje) pochybil a rozhodnutí o zamítnutí příspěvku na péči zrušilo v přezkumném řízení.

Důchody

Novela zákona o důchodovém pojištění

V průběhu roku 2008 byly v oblasti důchodového pojištění přijaty zásadní změny, a to zejména zákonem č. 306/2008 Sb. (tzv. parametrické změny v důchodovém pojištění). Přestože většina těchto změn nabývá účinnosti až od 1. ledna 2010, ochránce považuje za nezbytné se o nich zmínit, neboť přijímání zákona se zúčastnil jak ve fázi meziresortního připomínkového řízení, tak při projednávání v Poslanecké sněmovně.

Uvedenou novelou se především podařilo dosáhnout **spravedlivějšího výpočtu důchodu osob, které dlouhodobě pečovaly o blízkou osobu závislou na péči**. V průběhu legislativního procesu ochránce navrhoval, aby se výše důchodu u těchto pojištěnců vypočítávala obdobně jako u „invalidů z mládeži“, tj. aby byla stanovena minimální výše důchodu pro pojištěnce, kteří pečovali více než 15 let o blízkou osobu závislou na péči. Tento návrh se stal součástí pozměňovacího návrhu Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny.

V průběhu legislativního procesu však bylo přistoupeno k jinému legislativnímu řešení. Ministr práce a sociálních věcí podpořil poslanecký návrh, jehož výsledkem je, že výše důchodu těchto osob se bude vypočítávat standardním způsobem s tím, že osobní vyměřovací základ bude **stanoven z výše tzv. příspěvku na péči dle zákona o sociálních službách**. Zákonem tedy bude zavedena fikce, že za příjem se považují částky příspěvku na péči.

Kromě vyřešení problematiky důchodů osob pečujících o osobu závislou na péči se ochránce v rámci schvalování zákona o parametrických změnách v důchodovém pojištění podařilo prosadit řadu pozitivních změn, které směřují k posílení práv klientů České správy sociálního zabezpečení a jejich větší informovanosti. Jedná se např. o **zavedení povinnosti** okresních správ sociálního zabezpečení **zasílat** pojištěnci do 7 dnů od konání lékařské prohlídky **stejnopis posudku o jeho zdravotním stavu**. Dále se jedná o možnost zpětného doplacení pojistného za náhradní doby pojištění.

Změny zákona o důchodovém pojištění přinášejí s sebou ovšem i jistá negativa. S účinností od 1. ledna 2009 se **mění podmínky pro hodnocení doby evidence u úřadu práce jako náhradní doby pojištění**. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2008 se doba vedení v evidenci, kdy uchazeč nepobírá hmotné zabezpečení, hodnotila maximálně v rozsahu 3 let před vznikem nároku na důchod, od 1. ledna 2009 se do této tříleté doby započítává doba vedení v evidenci dosažením věku 55 let v rozsahu nejvýše 1 roku. Uvedené opatření, se kterým vyjádřil ochránce v připomínkovém řízení zásadní nesouhlas, se negativně dotkne především osob, které byly částečně invalidní, byly vedeny v evidenci úřadu práce a následně se staly plně invalidními. Ve většině případů, pokud nebudou mít jinou dobu pojištění, nesplní tyto osoby podmínky nároku na plný invalidní důchod a zůstanou dlouhodobě závislé na dávkách pomoci v hmotné nouzi.

Slovenské důchody

Vzhledem k dlouhodobé pozornosti věnované problematice česko-slovenských důchodů považuje ochránce za nezbytné zmínit se o opatřeních Ministerstva práce a sociálních věcí, která znamenají významný posun, neboť konečně poskytují konkrétní rámec pro realizaci nálezů Ústavního soudu České republiky v praxi.

V současné situaci jsou nároky osob, na které se vztahuje Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou, **řešeny prostřednictvím tří směrnic vydaných Českou správou sociálního zabezpečení**. Směrnice pokrývají především situace, kdy důchodové nároky vznikly do 1. května 2004 (datum přistoupení České republiky k Evropské unii). Dále se vztahují i na situace, kdy důchodový nárok sice vznikl až po 1. květnu 2004, nicméně místo výkonu práce bylo ke dni 31. prosince 1992 (rozpad České a Slovenské Federativní Republiky) na území České republiky.

Nadále neřešeny však bohužel zůstávají nároky osob vzniklé po vstupu České republiky do Evropské unie, pokud měl pojištěnec ke dni 1. ledna 1993 pracoviště na Slovensku. O řešení těchto případů ochránce i nadále s Českou správou sociálního zabezpečení jedná.

Důchody horníků pracujících v dolech s ionizujícím zářením

Ochránce se zabýval několika případy bývalých zaměstnanců Rudných dolů Příbram (v současné době jde o státní podnik DIAMO), kterým Česká správa sociálního zabezpečení zamítla žádost o starobní důchod s odůvodněním, že se nejednalo o **zaměstnání při těžbě uranové rudy**. Ochránce s takovým závěrem nesouhlasil. Na uvedených pracovištích byla stanovena rozhodnutím Hlavního hygienika České republiky nejvyšší přípustná expozice pro práci v podzemí uranových dolů. Je zřejmé, že rudný důl, ve kterém stěžovatelé pracovali, byl s ohledem na ionizující záření pro účel stanovení nejvyšší přípustné expozice postaven na úroveň uranového dolu. Ochránce shrnul, že není rozumného důvodu domnívat se, že zákonodárce pro účely přiznání důchodu rozlišoval mezi uranovými doly a ostatními rudnými doly se stejným rizikem ionizujícího záření. V dané věci se ochránce obrátil na ministra práce a sociálních věcí, který jeho názor potvrdil.

2.2 PRÁCE A ZAMĚSTNANOST

V oblasti správy zaměstnanosti ochránce prošetřuje postupy úřadů práce při realizaci práva na práci a rovněž činnost orgánů inspekce práce při kontrole dodržování pracovněprávních předpisů.

Evidence uchazečů o zaměstnání

Na ochránce se v uplynulém roce obraceli občané se stížnostmi na postup úřadů práce, v jehož důsledku byli vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání. Jednalo se o případy výkonu neko-lidujícího zaměstnání (pracovní poměr, dohody o pracovní činnosti, dohody o provedení práce s výdělkem nižším než polovina minimální mzdy), kdy stěžovatelé zahájení výkonu této činnosti úřadu práce oznámili později, než jim ukládá zákon o zaměstnanosti. Tomuto problému se ochránce věnoval i ve svých připomínkách k novele zákona o zaměstnanosti (*viz Připomínky k právním předpisům, str. 16*).

Ochránce dále kritizoval postup úřadů práce za aplikaci předchozího zákona o zaměstnanosti (zákon č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) při vyřazování z evidence uchazečů o zaměstnání v **důsledku neoznámení rozhodných skutečností**. Přestože k nesplnění oznamovací povinnosti v konkrétních případech došlo již za účinnosti nového zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.), dotčené úřady přesto vedení v evidenci ukončily neformálním

způsobem za použití starých pravidel. Ochránce využil možnost informovat Ministerstvo práce a sociálních věcí, které vyzvalo úřady k odstranění nečinnosti a nápravě vadného úkonu.

Inspektoráty práce

Diskusní setkání u kulatého stolu na téma „ochrana práv zaměstnanců“

Setkání se konalo dne 7. října 2008 za účasti zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí, zástupců inspekce práce a některých nevládních organizací. Tématem jednání byla problematika ukládání sankcí za porušení pracovněprávních předpisů, řešení nesoučinnosti zaměstnavatelů, **agenturní zaměstnávání** a pracovní podmínky cizích státních příslušníků.

Ve věci udělování sankcí za porušování pracovněprávních předpisů bylo ze strany náměstka ministra práce a sociálních věcí přislíbeno přijetí metodického pokynu, který by vedl ke sjednocení správní praxe. V oblasti agenturního zaměstnávání a cizinecké problematiky byla na základě schůzky navázána spolupráce a výměna informací mezi ministerstvem, inspekcí práce a nevládními organizacemi.

Agenturní zaměstnávání

V říjnu 2008 zahájil ochránce z vlastní iniciativy šetření vůči inspektorátům práce, jehož cílem je prověřit jejich kontrolní činnost v oblasti dodržování pracovněprávních předpisů ze strany agentur práce. V rámci tohoto šetření ochránce zvolil modelový případ vytipovaného zaměstnavatele (agentury práce zaměstnávající větší počet občanů Mongolské lidové republiky) a zaměřil se zde na **důslednost kontroly inspekce práce a úřadu práce** při kontrole dodržovaných pracovněprávních předpisů a předpisů o zaměstnanosti.

Podnět sp. zn.: 4452/2007/VOP/JB

Zjistí-li kontrolní orgán provedením šetření u zaměstnavatele pochybení, je povinen důsledně dbát na prokazatelné odstranění všech zjištěných nedostatků. V opačném případě provedené kontrolní šetření nemůže naplnit svůj účel.

Na ochránce se obrátila paní H. L., s podnětem, ve kterém si stěžovala na jednání svého bývalého zaměstnavatele společnosti R. C., v jehož provozovně pracovala jako prodavačka. Uvedla, že s ní zaměstnavatel ukončil pracovní poměr v době její pracovní neschopnosti. Jelikož jí zaměstnavatel nevyplatil nemocenskou dávku ani dlužnou výplatu za říjen 2005, obrátila se na Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj, kde podala podnět k provedení kontroly. Oblastní inspektorát jí měl následně dopisem vyrozumět, že kontrolou bylo zjištěno, že zaměstnavatel nedodržuje povinnosti vyplývající z právních předpisů. Stěžovatelka sice opožděně obdržela od zaměstnavatele doplatek nemocenských dávek, avšak zaměstnavatel jí stále nevystavil zápočtový list.

Oblastní inspektorát práce po opětovné kontrole konstatoval pochybení na straně zaměstnavatele a nařídil mu, aby zjištěné nedostatky odstranil. Spokojil se však s formálním konstatováním o splnění nápravných opatření, aniž by vyžadoval doložení dokladů, které by svědčily o úplném odstranění všech nedostatků. Stěžovatelka tak přes provedenou kontrolu stále od zaměstnavatele nedostala zápočtový list. Z důvodu nedoložení zápočtového listu jí byla v evidenci úřadu práce přiznána podpora v nezaměstnanosti pouze v minimální výši (§ 51 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce hodnotil postup úřadu jako nedůsledný a v rámci nápravných opatření navrhl, aby úřad provedl nové kontrolní šetření, které by vedlo k uspokojení všech nároků stěžovatelky. Přes počáteční neochotu nakonec oblastní inspektorát dosáhl nápravy a zaměstnavatel stěžovatelce zápočtový list vydal.

2.3 RODINA A DÍTĚ

Spory rodičů o styk s dítětem

V souvislosti s prošetřováním podnětů rodičů, kterým je bráněno ve styku s dítětem, se ochránce soustavně setkává s nedostatky v postupu orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále též „OSPOD“). Ochránce těmto úřadům vytýká především to, že jen **sporadicky využívají všechny kompetence**, které jim zákon svěřuje. Ochránce naráží na to, že OSPOD nevyužívají poradenskou činnost, neukládají ani povinnost podrobit se rodinné terapii, ani napomenutí či stanovení dohledu nad výchovou. Namísto toho se ochránce často setkává s případy, kdy jsou „porozvodové spory“ rodičů v důsledku bezradnosti OSPOD řešeny až ve vyhrocených situacích, přičemž řešení je spatřováno v podání návrhu na nařízení předběžného opatření dle ustanovení § 76a občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) o umístění dítěte do krizového zařízení. Ochránce má za to, že OSPOD často takové řešení využívají bez předchozího kvalifikovaného uvážení, zda je v konkrétním případě vhodné a zda koresponduje s potřebami a psychologickým stavem dítěte.

Svěření dítěte do péče širší rodiny

Za situace, kdy o dítě nemůže pečovat žádný z rodičů, je nutné ihned zajistit péči o dítě. V řadě případů však OSPOD není schopen bezprostředně zjistit, kdo z rodiny by byl ochoten převzít dítě do péče, a je tak nucen věc řešit přechodným umístěním dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Dle názoru ochránce je však **OSPOD** současně **povinen z vlastní iniciativy vyhledat a kontaktovat členy širší rodiny** a aktivně s nimi spolupracovat v otázce svěřením dětí do péče, a to bezprostředně po podání návrhu na nařízení předběžného opatření.

Ochránce neakceptuje argument, že pracovníci OSPOD začnou prošetřovat podmínky členů širší rodiny až poté, co tito sami o převzetí dětí projeví zájem. Ani následná aktivita OSPOD ve věci nemůže ospravedlnit jeho původní nečinnost. Vzhledem ke skutečnosti, že ze zákona (§ 46 odst. 2 zákona o rodině (zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů)) jednoznačně vyplývá, že péče rodiny má mít přednost před péčí ústavní, je povinností OSPOD zjišťovat možnost umístění dítěte do péče širší rodiny bezprostředně po podání návrhu na nařízení předběžného opatření. Tento závěr lze dovodit i z článku 8 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, který deklaruje právo dítěte na zachování jeho rodinných svazků.

Podnět sp. zn.: 5142/2007/VOP/AŽ

Platná právní úprava umožňuje svěřením dítěte do pěstounské péče jeho prarodičů.

Na ochránce se obrátila paní. M. Z. se stížností proti postupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí Magistrátu města Ústí nad Labem při výkonu sociálně právní ochrany její vnučky.

Při hodnocení postupu OSPOD ochránce vycházel ze situace, že po smrti matky nezletilá musela být zajištěna co možná nejrychleji péče o dítě. Babička, která měla vnučku u sebe, sama

v říjnu 2006 podala soudu návrh na svěření vnučky do své péče. V lednu 2007 byl OSPOD soudem ustanoven kolizním opatrovníkem, a měl se proto začít zabývat ochranou oprávněných zájmů nezletilé. OSPOD se však omezil pouze na prošetření poměrů mezi babičkou a vnučkou s konstatováním, že s návrhem babičky na svěření nezletilé do její péče souhlasí. Neposkytl však babičce základní právní poradenství ohledně forem náhradní rodinné péče (zejména ji neinformoval o možnosti svěření vnučky do její předpěstounské a pěstounské péče, o možnosti čerpání dávek pomoci v hmotné nouzi, nepředal babičce kontakty na příslušné úřady apod.).

Babička následně sama soudu podala návrh na svěření vnučky do pěstounské péče. OSPOD však její návrh ve svém vyjádření soudu nepodpořil a chybně uvedl, že právní úprava takový postup neumožňuje. Současně odkázal na údajné metodické vedení ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí, z něhož má vyplývat, že se pěstounská péče u prarodičů nedoporučuje.

Podle názoru ochránce bylo vyjádření OSPOD v rozporu s platnou právní úpravou, stejně jako s metodikou Ministerstva práce a sociálních věcí. Ochránce dále konstatoval pochybení spočívající v absenci sociální práce s rodinou, v pasivitě při řešení poměrů nezletilé a v neposlední řadě v porušení Etického kodexu sociálního pracovníka.

Vzhledem k tomu, že se Magistrát města Ústí nad Labem se závěry ochránce neztotožnil, Krajský úřad Ústeckého kraje v rámci přijatých opatření k nápravě u něj provedl následnou kontrolu výkonu sociálně-právní ochrany dětí.

Umísťování dětí do náhradní rodinné péče

Ochránce byl konfrontován s případy, které souvisely s rozhodováním o svěření dítěte do předpěstounské péče (příp. i předadopční péče). Ačkoliv svěření dítěte do pěstounské péče je obecně vhodnějším instrumentem zajištění náhradní rodinné péče, než je svěření do ústavní výchovy, ochránce přesto v konkrétních případech musel vyslovit výhrady vůči postupům OSPOD. Ne vždy je totiž pro dítě tato forma náhradní rodinné péče vhodná. Je třeba, aby státní orgány pečlivě zvažovaly okolnosti konkrétního případu.

Ochránce v této souvislosti konstatoval, že není vhodné svěřit děti do pěstounské péče za situace, kdy rodiče jeví intenzivní **zájem o zlepšení podmínek pro převzetí dětí zpět do péče**, jsou s dětmi v pravidelném kontaktu a mají zájem o krátkodobé pobyty dětí v rodině. V takových případech by připadala v úvahu snad jen pěstounská péče na přechodnou dobu neboli „*profesionální pěstounská péče*“. Ochránci je sice známo, že o tuto formu náhradní rodinné péče je u pěstounů malý zájem (pěstounská péče je obvykle vnímána jako předstupeň adopce), nicméně právě proto by měla být ze strany státních orgánů této formě pěstounské péče věnována větší pozornost a podpora.

Před samotným rozhodnutím o svěření dítěte do předpěstounské péče pak ochránce pokládá za zásadní, aby byli **rodiče i pěstouni informováni** o všech důsledcích svěření dětí do předpěstounské péče a o vzájemných právech a povinnostech. V případech, kdy funguje kontakt dětí s rodiči, je třeba poučit pěstouny o potřebě udržení toho vzájemného kontaktu. Povinností OSPOD je také sledovat, zda je právo na vzájemný kontakt dodržováno a zda mu pěstouni bezdůvodně nebrání.

Výkon ústavní výchovy v domovech pro osoby se zdravotním postižením

Ochránce se z vlastní iniciativy zabýval poměry v domovech pro osoby se zdravotním postižením. V rámci šetření ochránce konstatoval, že je třeba, aby ředitelé takových zařízení kladli větší důraz na dodržování **Standardů kvality sociální péče**. Zejména by se dětem s postižením měli věnovat kvalifikovaní pracovníci, kteří navíc budou proškoleni v alternativních a augmentativních **metodách komunikace**. Dalším zásadním doporučením ochránce bylo umísťovat děti dle jejich specifík tak, aby soužití dětí nevyvolávalo konflikty. Jako nevhodné se jeví společné umísťování autistických dětí s dětmi s Downovým syndromem, neboť se jedná o skupiny dětí, které vyžadují zcela odlišný přístup a péči. Takto nesourodá skladba dětí pak může mít za následek nejen zvýšené nároky na zaměstnance, ale je nevhodná především pro kvalitní péči a rozvoj dětí.

Podnět sp. zn.: 3781/2007/VOP/HVZ

Zařízení pro zdravotně postižené děti musí mít vypracován účinný postup pro případ porušení práv dětí.

Po zaměstnancích takového zařízení lze oprávněně požadovat, aby byli proškoleni v alternativních způsobech komunikace.

Ochránce v Integrovaném centru pro osoby se zdravotním postižením Horní Poustevna (šlo o autistické děti a děti s Downovým syndromem) uskutečnil předem neohlášené místní šetření.

Ochránce konstatoval, že u autistických dětí je žádoucí, aby se jim věnoval stabilní tým pečovatелů ovládajících alternativní způsoby komunikace, a kritizoval nedostatečně personálně zabezpečené služby, stejně jako nepředložení podkladů o konkrétních pracovních profilech a kvalifikačních či osobnostních požadavcích na zaměstnance.

Ochránce dále vyslovil, že vzhledem k nesourodosti postižení není vhodné, aby autistické děti byly umísťovány na pokojích společně s dětmi s Downovým syndromem, neboť obě skupiny potřebují zcela odlišný přístup a odlišná skladba dětí navíc klade zvýšené nároky na zaměstnance.

Ředitel zařízení po šetření ochránce provedl tyto změny: 1) vytvořil samostatnou domácnost pro autistické děti; 2) posílil tým o zkušené pracovníky proškolené v alternativní komunikaci; 3) rozpisy služeb byly zpracovány podle zákoníku práce; 4) byla navázána spolupráce se zahraniční univerzitou; 5) všichni zaměstnanci prošli akreditovaným kurzem pro pracovníky sociální péče; 6) veškerá dokumentace je vedena v souladu se standardy sociální péče a údaje v ní jsou uchovávány podle zákona o ochraně osobních údajů.

Tato opatření ochránce považoval za dostatečná, a proto šetření ukončil.

Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí

Na ochránce se opakovaně obrací rodiče ve věci postupu Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále „Úřad“) při vymáhání výživného a při postupu Úřadu v řízení o mezinárodních únosech dětí. V této souvislosti ochránce vnímá jako nadále nevyřešenou **otázku kolizního opatrovnictví**. Přestože ochránce má informace o tom, že v některých případech byl kolizním opatrovníkem namísto Úřadu, který ze zákona hájí zájmy jednoho z rodičů, ustanoven místně příslušný OSPOD, vyskytuje se i řada případů, kdy soudy ustanovily kolizním opatrovníkem Úřad, který se proti takovému usnesení neodvolal. Přitom i nadále platí, že Úřad nemůže být kolizním opatrovníkem, neboť v jeho případě existuje střet zájmů. Ochránce proto i nadále považuje za vhodné,

aby otázka kolizního opatrovnictví byla vyřešena legislativně (viz *Doporučení Poslanecké sněmovně*, str. 109).

2.4 ZDRAVOTNICTVÍ

Stížnosti na zdravotní péči

Ochránce se setkal s tím, že občané poukazovali především na nedodržení lhůt stanovených pravidly pro vyřizování stížností. Dále úřady (krajské úřady, Ministerstvo zdravotnictví) často nevyrozumívaly stěžovatele o důvodech případného **překročení lhůt** nebo mu neposkytly informace o všech zjištěních a závěrech, k nimž šetření stížnosti dospělo. Jako závažné pochybení ochránce hodnotil případy, kdy krajské úřady nedůvodně odkazovaly stěžovatele, kteří poukazovali na **neetické chování lékaře**, na vyřízení stížnosti u České lékařské komory, přestože samy mají oprávnění takový druh stížností prošetřovat.

Vyřizování tohoto typu stížností je dále negativně ovlivněno nejednotností postupu jednotlivých orgánů státní správy, neboť po zrušení vládní vyhlášky pro vyřizování stížností **neexistuje předpis pro vyřizování stížností při poskytování zdravotní péče**. Při vyřizování stížností tak Ministerstvo zdravotnictví a krajské úřady postupují podle svých vnitřních předpisů, které však stanoví zpravidla delší lhůty, než na které byli občané zvyklí v předchozím období. Jelikož Ministerstvo zdravotnictví připravilo návrh nového zákona o zdravotních službách, který upravuje i stížnostní mechanismus pro vyřizování tohoto typu stížností, nepožadoval ochránce přijetí opatření ke sjednocení stávající praxe.

Podnět sp. zn.: 3632/2007/VOP/EH

Ministerstvo zdravotnictví je povinno vyřídit stížnost na poskytnutou zdravotní péči i v případě, že směřuje proti zdravotnickému zařízení zřízenému v rezortu Ministerstva financí.

Na ochránce se obrátil pan P. K. s podnětem, z něhož vyplynula nečinnost na straně Ministerstva zdravotnictví.

V daném případě bylo zřejmé, že stížnost nebyla vedením zdravotnického zařízení řádně prošetřena, neboť ji vyřizovala osoba, proti které směřovala. Ministerstvo se však odmítalo opakovanou stížností zabývat, i když z podkladů k případu vyplývaly pochybnosti ohledně dodržení správného postupu při poskytování zdravotní péče.

Ochránce vyslovil názor, že pokud se vyhláška Ministerstva zdravotnictví o znaleckých komisích, podle které by se za normálních okolností postupovalo, nevztahuje na zdravotnická zařízení v rezortu Ministerstva financí, je třeba aplikovat přímo zákon o péči o zdraví lidu, který Ministerstvu zdravotnictví umožňuje ustanovit ústřední znaleckou komisi pro posouzení případů, u nichž vznikly pochybnosti ve věci dodržení správného postupu při poskytování zdravotní péče. Kompetence Ministerstva zdravotnictví k prošetřování tohoto typu stížností tedy obecně vyplývá ze zákona o péči o zdraví lidu.

Vedení Ministerstva zdravotnictví závěry ochránce akceptovalo a podniklo kroky k prošetření předmětné stížnosti za účelem posouzení medicínské stránky případu.

Vydávání kopií zdravotních posudků

Přestože byl novelizován zákon o péči o zdraví lidu, který výslovně upravil právo pacienta na nahlížení do jeho zdravotnické dokumentace, stejně jako právo na pořízení výpisů, opisů nebo kopií těchto dokumentů, setkává se ochránce s podněty, které upozorňují na nerespektování tohoto práva.

Podněty se týkaly jednak **odmítnutí poskytnutí kopie posudku**, který byl vypracován nezávislým odborníkem za účelem zhodnocení zdravotní péče, stejně jako odmítnutí kopií zápisu z jednání znalecké komise. Ochránce zjistil, že realizace práva pacientů může být problematická, neboť některé úřady nevyřizují žádosti v souladu s platnými právními předpisy. Současně ochránce opětovně narážel **na neochotu úřadů sdělit pacientovi jméno znalce**, který zpracovával odborný posudek. Takové informace jsou přitom pro pacienta zásadní v tom směru, aby měl možnost ověřit si, zda lékařský odborník je skutečně nezávislý na konkrétním poskytovateli lékařské péče.

Podnět sp. zn.: 2501/2006/VOP/EH

Ministerstvo zdravotnictví je povinno poskytnout na žádost pacientky kopii posudku zpracovaného odborníkem k prověření její stížnosti na poskytnutou zdravotní péči.

Ochránce šetřil podnět paní D. P. směřující proti Ministerstvu zdravotnictví ve věci nevyřízení její žádosti o poskytnutí kopie posudku vypracovaného pro účely šetření stížnosti na zdravotní péči.

Ochránce zjistil, že ministerstvo odmítlo žádost pacientky o poskytnutí kopie odborného posudku a pouze jí nabídlo, aby do posudku pouze nahlédla. Později sice úředníci projevili ochotu poskytnout kopii posudku, avšak bez jména jeho zpracovatele. Svůj postup přitom odůvodňovali nutností ochrany osobních údajů zpracovatele posudku. Pacientka si proto nemohla ověřit, zda byl zpracovatel posudku osoba nezávislá na dotčeném zdravotnickém zařízení, případně zda jde o osobu nepodjatou.

Ochránce takový postup kritizoval a požádal ministra o zpřístupnění jména zpracovatele posudku. Ochránce má za to, že odmítání poskytnutí úplného posudku je z pohledu ochrany osobních údajů neodůvodněné, neboť na daný případ se vztahuje výjimka zakotvená v ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zpracovatel posudku se totiž dostává do pozice „zaměstnance veřejné správy“, neboť stížnost posuzuje pouze na základě pověření úřadu a s ohledem na tuto činnost se stává i příjemcem veřejných prostředků. Utajování jména takové osoby tedy není důvodné.

Se stanoviskem ochránce se ztotožnil i Úřad pro ochranu osobních údajů. Vzhledem k tomu, že ministr zdravotnictví žádostem ochránce opakovaně nevyhověl, zvažuje ochránce v tomto případě přijetí sankcí (medializaci případu).

Kopie zdravotnické dokumentace a žádosti o osvědčení

Ochránce obdržel i podněty poukazující na nedůvodně vysoké **zpoplatnění zhotovení kopie zdravotnické dokumentace** ze strany některých nemocnic. Takový postup přitom vede k faktickému znepřístupnění dokumentace pro pacienty či osoby blízké zemřelému pacientovi. Ochránce s takovým postupem nesouhlasí, a oslovil proto Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo financí s žádostí, aby se problémem zabývaly.

Postupy zdravotních pojišťoven

Při prošetřování podnětů poukazujících na **nesprávnost vyměření dluhu na zdravotním pojištění** zjistil ochránce, že zdravotní pojišťovny měly v některých případech prodlení při vyřizování stížností a současně poskytovaly svým pojištěncům neúplné informace. Ochránce se rovněž opětovně setkal s tím, že zdravotní pojišťovny vymáhají dluhy na pojistném i po uplynutí pětileté promlčecí lhůty.

Podnět sp. zn.: 1348/2008/VOP/EH

Zdravotní pojišťovna je povinna vyřídit kladně žádost pojištěnce o poskytnutí příspěvku, splní-li podmínky stanovené pro jeho poskytnutí, aniž by tento krok podmiňovala zřízením a sdělením účtu u peněžního ústavu. Ohledně možnosti výplaty příspěvku jinou formou je povinna pojištěnce informovat.

Na ochránce se obrátil pan J. H. podnětem, v němž si stěžoval na neposkytnutí příspěvku na očkování ze strany Zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra z toho důvodu, že nemá účet u peněžního ústavu.

Po prošetření případu ochránce zjistil, že pojištěnec v rámci opakované korespondence s pojišťovnou vůbec neobdržel informaci o tom, že by mohl požádat o hotovostní výplatu příspěvku, přestože zdravotní pojišťovna takový postup umožňuje. V dopisech, které byly stěžovateli zaslány, mu bylo vždy sděleno, že jednou ze základních podmínek pro poskytnutí příspěvku je pouze bezhotovostní platba, i když uváděl, že žádný účet nemá a vše platí v hotovosti.

Na základě šetření ochránce pojišťovna informovala stěžovatele o možnosti vyplacení příspěvku v hotovosti na pokladně.

Příspěvky na bezlepkovou dietu

Ochránce zjistil, že Česká republika podporuje nemocné celiakií méně než řada jiných evropských států. Stát na dietu přispívá pouze těm nemocným, kteří jsou v hmotné nouzi, přičemž náklady na bezlepkovou dietu jsou přibližně o 2 400 Kč měsíčně vyšší než u běžné stravy. Jednou možností pro nemocné jsou fondy prevence vytvářené zdravotními pojišťovnami, z kterých lze péči hradit. Ochránce v souvislosti s několika podněty osob nemocných celiakií oslovil ředitele zdravotních pojišťoven s žádostí, aby v rámci preventivního působení zvážili možnost přispívat na bezlepkovou dietu.

Ředitelé k výzvě ochránce ve většině případů sdělili, že upraví své zdravotní politiky tak, aby jejich pojištěnci mohli čerpat příspěvky z fondů prevence i na nákup bezlepkových potravin.

2.5 SOUDY

Ochránce se s aktuálními poznatky z oblasti státní správy soudů (zejména z agendy vyřizování stížností na průtahy v soudních řízeních) obrátil v červnu letošního roku na ministra spravedlnosti a požádal ho o stanovisko k vybraným problémům a o nastínění kroků, které by Ministerstvo spravedlnosti mohlo podniknout k jejich nápravě. Jednalo se především o tyto okruhy:

Průtahy při vypracování znaleckých posudků

Ochránce ministra upozornil na některé z příčin průtahů v soudních řízeních, zejména na průtahy způsobené soudními znalci při vypracování znaleckých posudků a na problém **nadužívání znaleckých posudků**. Současně se zmínil také o tom, že kvalita znaleckých posudků je často velmi problematická a v několika případech se ochránce dokonce setkal se stížnostmi na překročení rozsahu kvalifikace znalce.

Ministr spravedlnosti ochránci sdělil, že neutěšený stav v oblasti znalců a tlumočnicků si ministerstvo uvědomuje, a proto připravilo novelu zákona o znalcích a tlumočnících (zákon č. 36/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která byla předložena do vlády v listopadu 2008. Novela by měla v co možná nejkratší době vyřešit aktuální problémy, přičemž následně by byly zahájeny práce na zcela novém zákoně o znalcích a tlumočnících.

Podnět sp. zn.: 1872/2007/VOP/DL

Délku řízení je nutné posuzovat komplexně, neboť zpracování znaleckých posudků je téměř vždy spojeno se zasíláním celého spisu ustanovenému znalci a během doby, kdy má znalec spis u sebe, je soudu prakticky znemožněno provádět ve věci jiné úkony. Tím spíše je však třeba klást důraz na včasné zpracování znaleckého posudku a soud je povinen dbát na to, aby i při značném vytížení znalců nedocházelo k průtahům. Ochránce se zabýval stížností paní V. M. na průtahy v soudním řízení o vypořádání podílového spoluvlastnictví vedeném u Okresního soudu v Litoměřicích. Předmětem stížnosti byly zejména průtahy při vypracování znaleckého posudku (zaměření hranice pozemku).

Řízení ve věci bylo zahájeno dne 29. června 2004 a v roce 2006 byl ustanoven znalec za účelem vypracování znaleckého posudku z oboru geometrie a kartografie. Přestože soudem byla k vypracování znaleckého posudku stanovena lhůta 2 měsíců, nakonec byl posudek soudu dodán až v dubnu 2007 (po 12 měsících). Ochránce tuto situaci hodnotil z hlediska plynulosti řízení za neakceptovatelnou a konstatoval, že bylo vhodné si nejprve u osloveného znalce zjistit, zda je schopen posudek v požadované lhůtě zpracovat, případně si získat informace od více znalců.

Na základě uvedených zjištění předsedkyně soudu vytkla vyřizující soudkyni neřešení výrazné prodlevy při zpracování znaleckého posudku. Znalci byla v souvislosti s nepřiměřenou dobou zpracování znaleckého posudku snížena odměna. Předsedkyně rovněž projednala problematiku průtahů s vypracováním znaleckých posudků se všemi soudci příslušného okresního soudu.

Označování stížností na soudní průtahy

Ochránce se v hodnoceném období opakovaně vyjadřoval k otázce, zda se v konkrétním případě jedná o stížnost dle zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), žádost o informace, žádost o právní pomoc nebo dotaz na stav řízení. Ministra spravedlnosti ochránce současně upozornil na to, že **mnoho stížností na průtahy v soudním řízení je zakládáno do soudních spisů** a nejsou vůbec vyřizovány v režimu zákona o soudech a soudcích.

Ministr k těmto poznatkům uvedl, že si je vědom toho, že nejde o výjimečný postup, a ztotožnil s názorem ochránce, že je chybou, pokud na stížnosti na „soudní průtahy“ není vůbec reagováno.

V této souvislosti přislíbil provést opatření spočívající v projednání této otázky s předsedy krajských soudů.

Pořizování vlastních fotokopíí ze spisu

Ochránce ministra upozornil také na případy, kdy stěžovatelům (coby účastníkům řízení) nebylo při nahlížení do spisu umožněno pořizovat si fotokopie listin ze spisu vlastním digitálním fotoaparátem.

Ministr ochránce informoval, že problematika pořizování vlastních fotokopíí ze soudních spisů byla s účinností od 1. ledna 2008 nově začleněna do Instrukce Ministerstva spravedlnosti, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy (Instrukce čj. 505/2001-Org, ve znění pozdějších předpisů). Ustanovení § 190 odst. 3 nově zní: „**Účastníci řízení, jejich právní zástupci nebo osoby jimi zplnomocněné si mohou pořizovat kopie spisu či jeho části svými technickými prostředky (např. fotoaparát) na své náklady za předpokladu, že nedojde k poškození spisu.**“

E-mailová podání soudům

Kromě okruhů, o nichž byl informován ministr spravedlnosti, ochránce řešil případ, kdy správa soudu **nezaevidovala stížnost zaslanou e-mailem bez certifikovaného elektronického podpisu**. Soud podle ochránce v tomto případě nedostatečně informoval veřejnost o náležitostech elektronických podání, neboť na webových stránkách nebylo výslovně uvedeno, že podatelna soudu přijímá pouze elektronická podání opatřená elektronickým podpisem. Předseda příslušného soudu přislíbil na webových stránkách tuto informaci doplnit a současně se stěžovateli za vzniklá nedorozumění omluvil.

Opožděné vyplácení odměn advokátům, znalcům a tlumočnickům

Ochránce obdržel několik podnětů, které poukazovaly na opožděné vyplácení odměn z rozpočtu soudu (šlo o odměny advokátů za nutnou obhajobu, znalečné a tlumočné). Příčinou těchto dlouhodobých problémů je nedostatek prostředků na úrovni rozpočtu Ministerstva spravedlnosti, neboť rostoucí mandatorní výdaje soudů nejsou ze strany Ministerstva financí zohledňovány. Ochránce konstatoval, že nemá možnost situaci přímo řešit, upozornil však na předmětnou problematiku Poslaneckou sněmovnu v rámci pravidelně podávaných informací o své činnosti. Současně se tomuto problému věnuje i ve svých *Doporučeních Poslanecké sněmovně* (viz str. 116).

Veřejnost soudních jednání

Ochránce se zabýval také případy, kdy soudce vyžadoval na zástupcích veřejnosti přítomných v jednací síni sdělení údajů o osobní identitě. Jména těchto osob soudce následně hlasitě diktoval do protokolu a dokonce požadoval legitimaci občanským průkazem. Pokud se daná osoba odmítla legitimovat, byla vyvedena justiční stráží. Takový postup soudce ochránce označil za krajně nevhodný a na schůzce s předsedy pražských obvodních soudů apeloval, aby byli všichni soudci důrazně poučeni o všech aspektech **účasti veřejnosti na soudním jednání**. Dále ochránce konstatoval, že uvedené praktiky (zaprotokolování jmen či požadování legitimace po veřejnosti) jdou očividně proti smyslu ústavně garantované zásady veřejnosti soudního jednání

a pohybují se mimo platnou právní úpravu. Tuto skutečnost by předsedové soudů potom měli brát v potaz při vyřizování stížností na chování soudce.

Nová působnost ochránce – kárné žaloby

Dne 1. října 2008 nabyla účinnosti novela zákona o soudech a soudcích (zákon č. 314/2008 Sb.), která nově ochránci přiznala právo podat návrh na zahájení kárného řízení proti kterémukoliv předsedovi a místopředsedovi soudu.

Ochránce bude moci v případech, kdy bude mít zásadní pochyby o tom, zda předsedové a místopředsedové soudů vykonávají svou funkci řádně, podat návrh na zahájení kárného řízení. Nová působnost ochránci umožní zabývat se činnostmi předsedů a místopředsedů soudů z obecnějšího pohledu než doposud. V samotném kárném řízení může být funkcionář soudu potrestán podle závažnosti kárného provinění důtkou, odnětím zvýšení platového koeficientu, snížením platu či dokonce odvoláním z funkce předsedy (místopředsedy) soudu.

2.6 POZEMKOVÉ PRÁVO

Restituce

I přes značnou dobu, která uplynula od možnosti žádat v restitučních řízeních o navrácení majetku, dostává ochránce stále řadu podnětů, které souvisejí se snahou vyrovnat se s křivdami způsobenými komunistickým režimem. Mnoho podnětů se opětovně týkalo délky restitučních řízení před pozemkovými úřady. Ochránce v této souvislosti znovu informoval Ministerstvo zemědělství, že i nadále trvá na svém názoru, že **dokončení restitucí je primární úkol**, který má mít přednost i před prováděním pozemkových úprav.

Nájem zemědělských pozemků ve správě Pozemkového fondu ČR

Ochránce prošetřoval dohledovou činnost Ministerstva zemědělství při prověřování hospodaření Pozemkového fondu České republiky. Konkrétně se jednalo o pozemky, jež užívají třetí osoby, aniž by k těmto nemovitostem měly odpovídající právní titul (např. nájemní smlouvu). Ze sdělení ministra zemědělství vyplynulo, že koncem loňského roku byla odborem kontroly Pozemkového fondu provedena tematická kontrola na 13 územních pracovištích zaměřená na stav nepronajatých pozemků. Na základě závěrů z této kontroly byla přijata následující opatření: 1) byl upraven systém veřejné nabídky k pronájmu pozemků a 2) vytvořen interaktivní softwarový nástroj umožňující lokalizaci pozemků a jejich srovnání s tzv. půdními bloky.

Ze sdělení předsedy Výkonného výboru Pozemkového fondu vyplynulo, že **poměrně značné množství státní půdy bylo doposud užíváno bez odpovídajících smluvních titulů** (nájemních smluv). Ani stávající stav není uspokojivý, neboť výměra nepronajatých pozemků klesla za první pololetí roku 2008 pouze o 18 %.

Tento stav považuje ochránce za závažný. Svědčí o nevhodném zacházení se státním majetkem. Současně zde existuje vážné riziko, že absence odpovídajících smluvních titulů bude mít **vliv na poskytování zemědělských dotací z Evropské unie** (pravidla EU totiž požadují, aby žadatel disponoval vždy průkazným užívacím titulem k zemědělskému pozemku).

Katastr nemovitostí

Digitalizace a obnova katastrálního operátu

V oblasti správy katastru nemovitostí se velké množství podnětů týkalo digitalizace katastrálního operátu (v rámci digitalizace dochází k přepracování katastrální mapy z grafické formy do grafického počítačového souboru) a obnovy katastrálního operátu (jde o soubor činností, jejichž cílem je vyhotovení nové katastrální mapy a nového souboru údajů v katastru).

V rámci digitalizace a obnovy katastrálního operátu dochází mimo jiné i ke **zpřesňování výměry pozemků**. Jelikož tímto zpřesněním často dochází ke snížení výměry pozemků, obrací se občané na katastrální úřady s žádostí o opravu chyby a obnovení původní výměry. Katastrální úřady však tyto žádosti s ohledem na platnou právní úpravu zamítají.

V této souvislosti ochránce vyzdvihuje dobrou správní praxi katastrálního pracoviště Brno-venkov, které do odůvodnění vkládá přehledné tabulky a zakres s veškerými výpočty, z nichž je patrné, že délky hranic v současném zobrazovacím systému a délky hranic vypočtené z mapy dřívější evidence jsou v mezích odchylek stanovených vyhláškou č. 26/2007 Sb. a že zmenšení výměry nezakládá změny hranic pozemku.

Podnět sp. zn.: 5026/2008/VOP/HJ

Výměru pozemku nelze evidovat s naprostou přesností; přesnost je dána metodami, kterými byla zjištěna. Dojde-li v rámci obnovy katastrálního operátu ke změně (zpřesnění) údaje o výměře, není tím dotčeno vlastnické právo k pozemku.

Pan M. J. podal námitku proti postupu Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-venkov, který v souvislosti s obnovou katastrálního operátu snížil výměru jím vlastněného pozemku o 922 m². Katastrální úřad provedl porovnání hranic v katastrální mapě s mapou dřívější evidence a dospěl k závěru, že se žádným způsobem nezměnil průběh hranic v přírodě, ani zobrazení hranic parcely v mapě, a tudíž že předchozí údaj o výměře pozemku byl chybný. Tento svůj závěr doplnil katastrální úřad o tabulku a zakres parcely s veškerými výpočty, z nichž bylo patrné, že platnými předpisy vyžadovaná mezní odchylka byla dodržena.

Ochránce neshledal v postupu katastrálního úřadu pochybení a stěžovateli sdělil, že postup katastrálního úřadu byl správný. Současně ocenil přehlednost a přesvědčivost rozhodnutí katastrálního úřadu.

Nepřevzetí zápisů z pozemkových knih

Na ochránce se obrátilo v uplynulém roce několik osob s podněty směřujícími proti obnovení zápisu věcného břemene, které bylo evidováno v pozemkových knihách. Ochránce katastrálním úřadům vytýkal, že v rozhodnutí o neprovedení opravy chyby pouze obecně popsaly způsob přebírání věcných břemen do evidence nemovitostí, avšak nevyrovnaly se se skutkovými okolnostmi jednotlivých případů. Ochránce zdůraznil, že **samotné nepřevzetí zápisu z pozemkové knihy nelze považovat za nezvratný důkaz, že věcné břemeno zaniklo** (zvláště pokud listiny svědčí o opaku). Rovněž při přebírání věcných břemen do evidence nemovitostí totiž mohlo dojít k chybám. Katastrální úřady by proto při rozhodování měly prověřovat i tuto možnost.

Podnět sp. zn.: 467/2008/VOP/DV

Má-li katastrální úřad k dispozici údaje o tom, že v území probíhalo šetření orgánů geodézie při komplexním zakládání evidence nemovitostí, musí je zohlednit v rozhodnutí o opravě chyby, které se takového šetření odvolává. Popis obecného způsobu, kterým probíhalo přebírání věcných břemen při komplexním zakládání evidence nemovitostí, nelze považovat za dostatečný.

Na ochránce se obrátil pan Z. K. se stížností na postup Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice, v řízení o opravě chyby, resp. při snaze o obnovení „služebnosti jízdy, chůze, honění a vodění dobytka po pozemku č. 189/1“. Služebnost byla od roku 1893 zapsána na základě smlouvy do pozemkové knihy a byla fakticky využívána až do roku 1990. Po tomto datu vyšlo najevo, že v roce 1977 při komplexním zakládání evidence nemovitostí nebyla tato služebnost převzata z pozemkové knihy do evidence nemovitostí.

Jelikož se pan Z. K. obával hrozby zamezení přístupu na své pozemky, obrátil se na katastrální úřad, který však jeho žádosti o obnovení evidence služebnosti průchodu nevyhověl. Protože pan Z. K. se závěrem katastrálního úřadu nesouhlasil, bylo zahájeno řízení o opravě chyby. V něm katastrální úřad vydal rozhodnutí, kterým opětovně nevyhověl nesouhlasu pana Z. K. a potvrdil neprovedení opravy.

Z rozhodnutí katastrálního úřadu však nebylo žádným způsobem zřejmé, jestli v daném případě katastrální úřad ověřil, zda při přebírání zápisů z pozemkové knihy proběhlo vyšetření existence věcného břemene nebo zda se pouze spokojil s konstatováním, že věcné břemeno převzato nebylo, tudíž muselo zaniknout. Teprve k výzvě ochránce katastrální úřad uvedl, že v roce 1977 při komplexním zakládání evidence nemovitostí v příslušném katastrálním území provedl orgán geodézie šetření, zda konkrétní věcná břemena existují nebo ne a zda mají být do evidence nemovitostí převzata (o této skutečnosti svědčil zápis v evidenci nemovitostí).

Ochránce konstatoval, že právě tyto skutečnosti měly být uvedeny v rozhodnutí katastrálního úřadu, neboť obecný odkaz na způsob přebírání věcných břemen při zakládání evidence nemovitostí není přesvědčivý a navíc činí rozhodnutí nepřezkoumatelným. S touto kritickou poznámkou ochránce své šetření uzavřel, neboť s ohledem na běh lhůt již nebylo možné ve věci dosáhnout nápravy.

V oblasti správy katastru nemovitostí se ochránce dále zaměřil na legislativní změny (konkrétně se jednalo o novelu zákona o katastru nemovitostí vyhlášenou pod č. 8/2009 Sb., která výrazně omezila režim **nahlížení do sbírky listin**). Nově bude nahlížení možné jen ve formě převzetí zpoplatněné kopie příslušného dokumentu a žadatel bude muset navíc prokázat svou totožnost a uvést, z jakého důvodu chce touto formou do listiny „*nahlédnout*“. Ochránce na půdě Senátu Parlamentu České republiky vyslovil s novelou nesouhlas, a to především z toho důvodu, že prosté nahlédnutí do listin v řadě případů nebude možné, neboť žadatel nebude moci označit konkrétní listiny, aniž by do nich předem nahlédl. *Bliže též str. 90.*

2.7 STAVBY A ÚZEMNÍ ROZVOJ

Územní plánování

V oblasti územního plánování se na ochránce obraceli lidé se stížnostmi na nové územní plány a změny platných územních plánů.

V této souvislosti byl ochránce nucen informovat osoby dotčené změnou územního plánu, že nový stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) sice zavedl **finanční kompenzace** za změny v území, které omezují vlastnická práva, náhrady však nemohou být vypláceny, neboť zákonodárci účinnost ustanovení o náhradách odložili až na 1. leden 2012.

Jako pozitivní jev naopak ochránce vnímá **pravomoc Nejvyššího správního soudu přezkoumávat územní plány** vydané formou opatření obecné povahy. Ochránce přitom již od roku 2001 soustavně upozorňoval na ochranu vlastníků nemovitostí, kteří neměli k dispozici žádný opravný prostředek, na jehož základě by mohli dosáhnout přezkoumání územního plánu nezávislým orgánem. Dosavadní zkušenosti potvrzují, že v procesu územního plánování dochází někdy k vážným pochybením, které ani nadřízený orgán územního plánování nemůže napravit. Ochránce proto nově koncipovanou pravomoc Nejvyššího správního soudu uvítal. Současně je ochránce toho názoru, že přezkumná pravomoc Nejvyššího správního soudu by měla být uplatnitelná i vůči územním plánům, které byly schváleny do konce roku 2006 (tzn. podle starého stavebního zákona účinného do 31. prosince 2006). Tomuto závěru přisvědčil i Ústavní soud v nálezu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Požadavky na územní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj v současné době pořizuje tzv. Politiku územního rozvoje, což je zásadní strategický dokument týkající se stavebního rozvoje celé České republiky. Jejím cílem je určovat požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území. Politika současně určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.

S přihlédnutím k významu tohoto dokumentu považuje ochránce za nezbytné, aby se Ministerstvo pro místní rozvoj řádně vypořádalo s připomínkami veřejnosti, které byly v průběhu procesu pořizování materiálu uplatněny. V této souvislosti se ochránce kriticky pozastavil nad tím, že ze strany ministerstva nebyla věnována dostatečná pozornost **mediální prezentaci** tohoto **strategického dokumentu**. Za účelem projednání s veřejností byla svolána pouze dvě jednání. Ochránce je přitom toho názoru, že by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím sdělovacích prostředků informovat občany v mnohem širší míře.

V souvislosti s narůstající hlukovou zátěží také ochránce upozorňuje na to, že úřady územního plánování by měly při pořizování územně plánovací dokumentace vycházet ze zpracovaných hlukových map. Tyto **strategické hlukové mapy** pořizuje Ministerstvo zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) pro hlavní pozemní komunikace, železniční tratě, letiště a pro hlavní aglomerace. Podle ochránce by takto shromážděné informace měly být při územním plánování zohledňovány.

Hluk z továrních komplexů a restauračních zařízení

Značným problémem v oblasti ochrany před hlukem je **kombinace hluku z několika zdrojů**. V praxi někdy dochází k tomu, že několik provozoven různých vlastníků v rámci jednoho

průmyslového areálu vyvíjí dohromady hluk, který vede k překračování hlukových limitů. Celkový účinek všech těchto zdrojů hluku tedy má vliv na zdraví obyvatelstva, nicméně žádný jednotlivý zdroj hluku sám o sobě hlukový limit nepřekračuje. Krajské hygienické stanice by se v takovém případě měly pokusit zejména o neformální jednání s provozovateli, kteří se na hlukovém přírůstku podílejí, a vést je k dobrovolnému přijetí opatření na každém ze zdrojů. Lze také zvážit simulované měření hluku, kdy jsou postupně uváděny do provozu jednotlivé zdroje a zjišťuje se, zda u některého z nich nelze překročení hlukových limitů prokázat.

Ochránce opětovně v letním období zaznamenal zvýšený nápad podnětů na **hluk z hudební produkce v restauračních zařízeních a barech**. V několika případech musel konstatovat nečinnost či jiná pochybení stavebních úřadů a poukázat na přetrvávající problém kompetenčních konfliktů mezi stavebními úřady a krajskými hygienickými stanicemi v případech řešení stížností na hluk z restaurací.

Dále se ochránce opakovaně setkal s nejednotným výkladem pojmu „*hudební produkce*“. K tomu ochránce podotýká, že i v případě reprodukované hudby se pochopitelně jedná o hudební produkci, kterou stavební úřady a hygienické stanice musí v procesu povolování staveb brát v potaz. Ochránce setrvává na názoru, že pokud jsou v provozovně umístěna technická zařízení k šíření reprodukované hudby, aniž by provozování hudební produkce bylo povoleno v kolaudačním rozhodnutí, dochází k porušování stavebního zákona. Za účelem odstranění nejednotného výkladu pojmu „*hudební produkce*“ ochránce navrhuje, aby Ministerstvo pro místní rozvoj a hlavní hygienik upravili tuto otázku v jednotné metodice adresované stavebním úřadům.

Podnět sp. zn.: 1744/2008/VOP/TM

I v případě reprodukované hudby se jedná o hudební produkci, kterou stavební úřady a orgány ochrany veřejného zdraví musí v procesu povolování staveb brát v potaz. Pokud jsou v provozovně umístěna technická zařízení k šíření reprodukované hudby, aniž by provozování hudební produkce bylo povoleno v kolaudačním rozhodnutí, dochází k porušování stavebního zákona.

Na ochránce se obrátil pan P. A. se žádostí o prověření postupu Stavebního úřadu v Mladé Boleslavi ohledně vyřízení jeho stížností na hluk pocházející z baru a herny v bytovém domě, kde stěžovatel bydlí. Stěžovatel poukazoval mj. na hluk z jukeboxů.

Ochránce ve věci zahájil šetření, přičemž z odpovědi stavebního úřadu vyplynulo, že obě provozovny prošly „rekolaudací“ z původní prodejny potravin. V přiložené dokumentaci ani v závazném posudku okresního hygienika přitom nebyl uveden záměr provozování hudební produkce (instalace jukeboxů).

Stavební úřad uvedl, že vzhledem k absenci záměru provozování hudební produkce nemohl zjistit, zda posuzovaná stavba může sloužit účelu, o který stavebník žádá. V souvislosti s hudební produkcí nicméně stavební úřad zaujal stanovisko, že mu nepřísluší zabývat se vybavením provozoven (například umístěním televizních a rozhlasových přijímačů, jukeboxů a dalších zařízení reprodukcí hudby) s tím, že pokud jejich provozováním nejsou porušovány hygienické limity hluku, na jejichž dodržování dohlíží krajská hygienická stanice, takové užívání není v rozporu se stavebním zákonem.

Ochránce takovou argumentaci odmítl a konstatoval, že pokud byla v provozovně zjištěna technická zařízení k šíření reprodukované hudby, aniž by provozování hudební produkce bylo

upraveno v kolaudačním rozhodnutí, dochází k porušování stavebního zákona a příslušným k nápravě daného stavu je stavební úřad.

Stavební úřad následně přistoupil k provedení stavebního dozoru, jehož výsledkem byla výzva ke zjednání nápravy. Po zjištění, že na ni nebylo reagováno, zahájil stavební úřad sankční řízení o přestupku a správním deliktu za porušení stavebního zákona.

Hluk při plašení špačků

Specifickým problémem, kterým se ochránce zabýval, byla stížnost na obtěžování hlukem z plynových děl užívaných ve vinicích k plašení špačků v katastru obce Kostice. O součinnost byla požádána Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje a starostka obce Kostice. Ve věci proběhla schůzka pracovníků krajské hygienické stanice, zástupců obce Kostice a sdružení místních vinařů, kde byla otázka hluku z plynových děl znovu projednána. Na jednání bylo dosaženo společné shody na tom, že pro obec bude vypracována hluková studie, ve které budou stanoveny místa, kde je možné plynová děla umístit, a současně bude stanovena frekvence výstřelů tak, aby byly dodrženy hlukové limity. Závěry z jednání byly Svazem vinařů České republiky převzaty jako obecné doporučení vinařům tak, aby na celém území státu byla dodržována jednotná pravidla.

Hluk z dopravy

K problematice hluku z dopravy viz též str. 71.

Nový režim ohlašování staveb

Nový stavební zákon přinesl zjednodušení podmínek pro stavební činnost. Část z nich lze provést pouze na základě ohlášení, a to aniž by tyto stavby vyžadovaly vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Slabou stránkou pouhého ohlášení je však neřešení postavení vlastníků sousedních pozemků a staveb.

Na rozdíl od předcházející právní úpravy totiž **nový stavební zákon nezná možnost „převedení“ ohlášených staveb do režimu stavebního řízení**, v němž by sousedům svědčila veškerá procesní práva účastníků řízení. Stávající úprava zná tři možnosti, jak řešit situaci, kdy soused podá námitky proti ohlášenému stavebnímu záměru. Stavební úřad buď vydá souhlas se stavbou tzv. mlčky (tj. neučiní nic a stavebníkovi po čtyřiceti dnech od podání ohlášení vzniká právo stavbu provést), nebo stavební úřad vydá písemný souhlas se stavbou anebo je oprávněn rozhodnout o zákazu provedení ohlášené stavby. Ochránce zastává názor, že jsou-li uplatněny námitky vlastníků sousedních staveb a pozemků, stavební úřad by měly vždy vydávat buď písemný souhlas s ohlášením nebo rozhodnout o zákazu provádění stavby. Pouze takový postup přispívá k přesvědčivosti výkonu státní správy. Stavební úřady by totiž měly vždy řádně odůvodnit, jakým způsobem se **vypořádaly s připomínkami sousedů**.

Dvojdomy

V oblasti stavebního práva se ochránce setkal rovněž s problematikou vymezení rodinného domu při výstavbě tzv. dvojdomy. Pro stavebníky je v takových případech podstatné, zda jsou jednotlivé části dvojdomy samostatnými stavbami nebo tvoří společně jednu stavbu. Ochránce dospěl k závěru, že **jednotlivé části dvojdomy mohou být samostatnými stavbami**, je však nutné dodržet obecné technické požadavky jako na samostatné stavby, zejména splnění

podmínek požární bezpečnosti. Podmínkou samostatnosti přitom není existence dilatační spáry mezi dvojdomky a není vyloučeno, aby části dvojdomků byly spojeny společnou středovou zdí.

Své závěry ochránce podpořil stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, podle kterého je dvojdomek jistou extrémní formou řadového domu složenou pouze z koncových sekcí zástavby. Tvzení, že stěna, kterou na sebe domy navazují, nemůže být společná, nemá oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech. Pro účely vedení stavebního řízení o povolení stavby dvojdomku si však vlastníci obou částí musí vyřešit právní vztah ke společné zdi.

Doručování písemností ve stavebním řízení

Ochránce se setkal v řízení o nařízení udržovacích prací stavby s průtahy zapříčiněnými neschopností stavebního úřadu účinně doručovat písemnosti určené do vlastních rukou jedné obchodní společnosti. Jakkoli může být pozice stavebního úřadu v obdobných případech ztížena, pokud se členové statutárního orgánu společnosti budou záměrně doručení vyhýbat, platná právní úprava tuto situaci řešit umožňuje. Podle správního řádu je písemnost doručovanou do vlastních rukou právnické osoby oprávněn převzít statutární orgán společnosti (v konkrétním případě šlo o představenstvo) nebo jiné osoby, které byly pověřeny písemnosti přijímat. Není-li možné doručit ani jedné takové osobě, lze **ustanovit procesního opatrovníka právnické osobě, jako osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat.**

Exekuce rozhodnutí vydaných stavebním úřadem

Nový stavební zákon přinesl změny v oblasti postihování správních přestupků a správních deliktů. Přestože značná část legislativních změn je pozitivní, nová úprava oproti té předchozí postrádá úpravu deliktů, které spočívají v nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím stavebního úřadu ve stanovené lhůtě (jde např. o nařízení odstranění nepovolené stavby, terénních úprav nebo nařízení provedení udržovacích prací). Je pravdou, že případy nesplnění povinnosti jsou řešitelné ustanoveními správního řádu o exekuci. Na druhou stranu pokud není nesplnění povinnosti sankčně postihováno, je povinná osoba pro svoji „*neukázněnost*“ dokonce zvýhodněna, neboť náhradní výkon rozhodnutí, který zajistí příslušný stavební úřad, pro ni představuje jakýsi servis, kdy někdo jiný vykoná to, co měla zajistit sama.

Takový stav má do určité míry svůj podíl na tom, proč úřady přistupují k výkonu rozhodnutí často neochotně. Svou roli při tom hraje i okolnost, že se v praxi lze často setkat nejen s nekázní, ale také s insolventností povinných osob, od nichž musí být úhrada za výkon rozhodnutí mnohdy zdlouhavě vymáhána. Navíc je z praxe známo, že obce ve většině případů nemají ve svém rozpočtu finanční částku využitelnou pro případ, kdy je třeba zajistit výkon rozhodnutí vydaného stavebním úřadem v přenesené působnosti obce. Pokud by osobám za nesplnění povinnosti plynoucí z rozhodnutí stavebního úřadu hrozil postih v podobě pokuty, je možné, že by ke splnění takové povinnosti přistupovaly odpovědněji, a mnohdy by se tak dalo předejít zdlouhavému řešení protiprávního stavu.

Podnět sp. zn.: 4106/2007/VOP/JSV

Správní orgán je povinen zajistit, aby jím vydané rozhodnutí bylo naplněno. Při zjištění, že tomu tak není, má správní orgán povinnost zahájit kroky, které povedou ke splnění uložené povinnosti.

Paní E. S. se na ochránce obrátila ve věci nečinnosti Stavebního úřadu v Úvalech v souvislosti s výkonem rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby garáže sousedů.

Ochránce v rámci šetření konstatoval, že podnět stěžovatelky je oprávněný, a stavebnímu úřadu vytkl, že poté, co stavebníci ve stanovené lhůtě neodstranili garáž, nepřistoupil k vymození povinnosti formou exekuce. Ochránce nepřijal argument, že výkon rozhodnutí je závislý především na iniciativě stěžovatelky, neboť splnění povinnosti je v jejím zájmu. Naopak trval na tom, že správní orgány jsou garanty veřejného zájmu a mají usilovat o splnění povinností, které vyplývají z exekučních titulů. Není proto věcí jejich úvahy, zda budou či nebudou zahájení exekuce iniciovat.

Na základě provedeného šetření se stavební úřad ztotožnil se závěry ochránce a podnikl kroky ke splnění rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby.

Užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím

Ochránce upozorňuje na skutečnost, že nový stavební zákon v rámci správního trestání neupravuje sankci za **užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, oznámením o užívání stavby** či **kolaudačním souhlasem**. Zákon zná pouze skutkovou podstatu užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí, oznámení o užívání stavby či kolaudačního souhlasu, a skutkovou podstatu užívání změny stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, kolaudačním souhlasem nebo oznámením o užívání stavby. Chybějící postih užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím přitom neukázněné uživatele těchto staveb zvýhodňuje. Z tohoto důvodu ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně přijmout legislativní řešení, které by absenci postihu vlastníků takových staveb odstranilo (blíže viz *Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 118*).

Památková péče

Ochránce konstatuje, že některé negativní jevy, se kterými se již v minulosti v oblasti památkové péče setkával, mají dlouhodobý charakter a odvíjejí se od nedokonalostí zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce i nadále naráží především na **nejednotný výkon státní památkové péče**, a to zejména při schvalování stavebních záměrů v urbanisticky cenných lokalitách. Ochránce řešil případy, kdy Národní památkový ústav opakovaně vyjádřil nesouhlas se stavbou, a přesto stavebník získal stavební povolení poté, co ke stavbě vydal kladné stanovisko městský úřad. Odborná veřejnost se v takových případech oprávněně ptá, proč vedle sebe fungují dvě samostatné instituce, jež v mnohých případech nahlíží na stavební záměr zcela rozdílně. Vyjádření památkového ústavu jako odborné organizace sice je jedním z podkladů pro vydání závazného stanoviska městského úřadu, není však pro městský úřad závazné. Podle názoru ochránce však nerespektování názoru odborné organizace památkové péče bez bližšího odůvodnění odlišného postupu městského úřadu památkovou péči poškozuje a popírá smysl existence samotných památkových ústavů.

Podnět sp. zn.: 4829/2007/VOP/MH

Je povinností státu zajistit prostřednictvím svých orgánů řádný výkon památkové péče. Povolení stavby navzdory třikrát vyslovenému nesouhlasu odborné památkové instituce lze považovat za porušení principů dobré správy.

Na základě podnětu paní Z. K. vedl ochránce šetření ve věci výstavby multifunkčního objektu v prostoru Šaldova náměstí v Liberci.

Ochránce stavebnímu úřadu jednak vytkl ztrátu spisu a současně se pozastavil nad nerespektováním opakovaně vyjádřených nesouhlasů Národního památkového ústavu s navrhovaným stavebním záměrem.

Ochránce konstatoval, že jakkoliv je pro stavební úřad rozhodující závazné stanovisko Magistrátu města Liberce, měla být respektována i opakovaná nesouhlasná stanoviska Národního památkového ústavu jako odborné organizace na úseku státní památkové péče. Stavební úřad proto měl vyzvat investora a město Liberec, aby otevřeli diskusi o možných změnách navrhované stavby, která zásadním způsobem ovlivní celkový obraz města.

Dotčené státní orgány bohužel názor ochránce nerespektovaly, a ochránce byl proto nucen případ zveřejnit ve sdělovacích prostředcích.

Ochránce rovněž zaznamenal případy, které svědčí o trvalém tlaku na maximalistické využívání historických částí měst. Jedním ze způsobů intenzivního využívání městských center je masivní povolování půdních bytů v historických objektech, včetně kulturních památek, které s sebou ovšem nese mimo jiné i potřebu zajištění parkovacích míst, jichž se v historické zástavbě z logických důvodů nedostává. Důsledkem je nejen **přetíženost historických center**, ale i skutečnost, že při povolování bytových nástavb na památkově chráněných objektech již neexistuje znatelný rozdíl mezi ochranou kulturních památek a ostatních objektů, které památkové rezervace a zóny dotvářejí.

I nadále ochránce upozorňuje na **omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích**, kteří na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku na uchování kulturně historických hodnot objektů, a lze tedy konstatovat, že jejich omezení není v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zákonem kompenzováno. V situaci, kdy jsou orgány památkové péče tolerantní k razantním úpravám kulturních památek, je rozdíl mezi vlastníky kulturních památek a vlastníky staveb na území památkových rezervací stále zřetelnější.

Z uvedených důvodů ochránce předkládá Poslanecké sněmovně doporučení, v němž navrhuje, aby došlo k přijetí nového zákona o památkové péči (viz *Doporučení Poslanecké sněmovně*, str. 112).

2.8 VEŘEJNÉ CESTY

V činnosti ochránce i nadále hrají významnou roli stížnosti občanů na znepřístupnění dlouhodobě užívaného přístupu, který považují za veřejnou cestu (pozemní komunikaci). Ochránce však zjišťuje, že jeho popularizační snaha na tomto poli (viz *Sborník „Veřejné cesty“* vydaný v roce 2007) přináší často situace, kdy se občané orientují v problematice veřejných cest lépe než silniční správní úřady (zejména malých obcí). Občanům tak nezbývá než se obracet na úřady nadřízené, či přímo na ochránce.

Pozitivním zjištěním je naopak skutečnost, že přibývá stížností samotných majitelů pozemků s cestou (typicky vlastníků pokoušejících se svůj pozemek oplotit). Podle ochránce to svědčí o „nastartování“ dozorové činnosti mnohých silničních správních úřadů. Tento trend ochránce vítá, přestože při něm může docházet k určitým chybám. Silniční správní úřady čas od času

nesprávně vyhodnotí situaci a přistupují k určité cestě jako k veřejné, aniž by byly naplněny všechny znaky veřejně přístupné pozemní komunikace.

Deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace

Ministerstvo dopravy na žádost ochránce provedlo analýzu možností silničních správních úřadů vydávat deklaratorní rozhodnutí dle ustanovení § 142 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Výsledkem je metodický materiál rozeslaný na krajské úřady, který mj. potvrdil názor ochránce, že **na žádost účastníka je nezbytné vydat dle § 142 správního řádu deklaratorní správní rozhodnutí**, kterým bude **potvrzena** či **vyvrácena existence pozemní komunikace** v konkrétním případě.

Ochránce se však setkal s tím, že některé úřady užívají deklaratorní správní rozhodnutí i tam, kde to není na místě, protože má být vedeno jiné řízení. Typický je případ, kdy vlastník pozemku již umístil na spornou cestu překážku. Pokud se uživatelé cesty domáhají ochrany, má silniční správní úřad vést řízení o odstranění překážky, přičemž otázku, zda jde o veřejně přístupnou pozemní komunikaci, musí úřad vyřešit v rámci tohoto řízení. Místo toho se však některé úřady snaží přimět účastníky, aby raději podali návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci komunikace s odůvodněním, že se jedná o předběžnou otázku pro další řízení. Takový postup přitom již odmítl i Nejvyšší správní soud (viz rozhodnutí ze dne 15. listopadu 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007).

Podnět sp. zn.: 4629/2008/VOP/KČ

Jestliže úřad zastaví řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci pozemní komunikace s odůvodněním, že žádost o vydání takového rozhodnutí sleduje pouze účelový zájem určitého počtu osob na založení veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku, pak úřad chybně zaměňuje podmínky pro vedení předmětného řízení s jeho samotným výsledkem.

Ochránce byl nucen opětovně otevřít starší případ, ve kterém se mu již podařilo dosáhnout toho, že silniční správní úřad vydal rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupné pozemní komunikace na určitém pozemku. Rozhodnutí bylo sice učiněno v neprospěch stěžovatelky, té se však odstraněním nečinnosti obecního úřadu otevřela možnost bránit se proti výsledku řízení odvoláním, případně správní žalobou. Krajský úřad Středočeského kraje však rozhodnutí na základě odvolání zrušil a řízení ve věci zastavil. Příklad se tak vrátil na počátek.

Krajský úřad bohužel v rozhodnutí o odvolání zopakoval celou řadu vadných právních názorů, které se ochránce snažil korigovat v řadě dřívějších šetření. Úřad například uváděl, že podmínkou vzniku veřejně přístupné pozemní komunikace je důkaz o tom, že vlastník pozemku rozhodl nebo výslovně přisvědčil právu obecného užívání dotčených pozemků veřejností (judikatura přitom zná i souhlas daný mlčky). Dále tvrdil, že zapsané právo věcného břemene vylučuje použití práva veřejného (veřejně přístupná pozemní komunikace však může za splnění zákonných podmínek vzniknout i na pozemku dříve zatíženém věcným břemenem).

Dalším závažným pochybením je skutečnost, že krajský úřad nepostoupil podnět k provedení přezkumného řízení nadřízenému úřadu (ministerstvu dopravy), ale sám jej zamítl. Takový postup ochránce hodnotí jako jednoznačné překročení kompetencí správního orgánu.

Ochránce úřadu všechna uvedená pochybení vytkl, ten však jeho závěry odmítl. Vzhledem k tomu, že se ze strany krajského úřadu jedná o opakovaná pochybení, hodlá ochránce iniciovat jednání přímo s ředitelem krajského úřadu.

Lesní cesty

Ochránce se opakovaně setkává se stížnostmi poukazujícími na nezákonný postup správců lesů ohledně režimu lesních cest. Správci lesů totiž nerespektují skutečnost, že zpevněné lesní cesty, které slouží jako příjezdní komunikace k zastavěným pozemkům (domům, chatám), nejsou lesem ve smyslu lesního zákona, a proto na ně nelze vztahovat zákazy určitých činností v lese (například zákaz ježdění a stání s motorovými vozidly), či udělovat výjimky z těchto zakáz.

Pokud tedy správci lesů chtějí **regulovat provoz na takových cestách**, je to v současné době možné jedině **na základě rozhodnutí silničního správního úřadu**. Ani při legálně dosaženém omezení provozu na lesní cestě s možností výjimek však **nelze vyžadovat platby za udělování těchto výjimek**, neboť užívání pozemních komunikací je bezplatné.

Podnět sp. zn.: 5076/2007/VOP/DS

Pozemek se zpevněnou lesní cestou sloužící jako příjezdní komunikace k chatě není možné bez dalšího považovat za pozemek určený k plnění funkcí lesa. Z tohoto důvodu nelze automaticky na předmětný pozemek ani aplikovat ustanovení lesního zákona o zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa a povolovat výjimky opírající se o zákon o lesích.

Je-li přístup na takovou lesní cestu omezen dopravní značkou dle zákona o provozu na pozemních komunikacích s možností vlastníka cesty udělovat výjimky, nesmí být tyto výjimky zpoplatňovány.

Ochránce se zabýval stížností uživatelky lesní rekreační chatky, v němž poukazovala na umístění dopravní značky („Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s dodatkovou tabulkou „Vjezd povolen na základě výjimky vlastníka komunikace“) na příjezdové komunikaci k její nemovitosti. Stěžovatelka nesouhlasila s umístěním značky samotné a dále s následnou praxí vlastníka lesa, který udělování výjimek pro vjezd vozidel zpoplatňoval.

Ochránce po provedeném šetření konstatoval, že zatímco umístění dopravní značky je vzhledem k předchozí právní úpravě v pořádku, jako protiprávní je třeba hodnotit chování vlastníka, který uděloval zpoplatněné výjimky k vjezdu do lesa. V této souvislosti podle ochránce pochybil silniční správní úřad, který byl nečinný a přes podněty stěžovatelky závažné chování vlastníka toleroval.

Úřad závěry ochránce akceptoval a písemně vyzval vlastníka komunikace k odstranění zjištěných závad. Do budoucna by tedy již ke zpoplatňování výjimek k vjezdu na danou komunikaci nemělo docházet.

2.9 PŘESTUPKY PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ, OCHRANA POKOJNÉHO STAVU

Poškození v přestupkovém řízení

Charakteristickým rysem přestupků proti občanskému soužití je skutečnost, že jsou zpravidla následkem dlouhodobě neutěšených vztahů v rodině, mezi příbuznými či sousedy. Projednání

takového přestupku potom oznamovatel vnímá jako řešení svého osobního sporu s obviněným a výsledek správního řízení pro něj může mít i výrazně satisfakční funkci. Ochránce však upozorňuje na to, že procesní postavení osob, vůči kterým byl přestupek spáchán, není uspokojivé, neboť podle stávající právní úpravy s nimi správní orgány v mnohých případech jednají pouze jako se svědky bez nároku na bližší informace o vývoji přestupkového řízení.

Ochránce se v této souvislosti věnoval interpretaci pojmu „**poškozený**“ (jde o účastníka řízení, jemuž zákon o přestupcích a správní řád přiznává procesní práva), který byl podle názoru ochránce vykládán ze strany správních orgánů příliš restriktivně. Za účastníka přestupkového řízení nebyla považována ani osoba, které byla způsobena újma na zdraví a v této souvislosti jí vznikla ztráta na výdělku. Ochránce se v závěru roku 2007 obrátil na Ministerstvo vnitra s návrhem, aby postup správních orgánů byl v rámci metodického vedení příslušným způsobem usměrněn. Ministerstvo vnitra výklad ochránce potvrdilo a **poškozeným v přestupkovém řízení tak může být i osoba, která uplatnila nárok na náhradu ztráty na výdělku**. Účastníkem přestupkového řízení se může dále stát i osoba, které v souvislosti se zdravotní újmu způsobenou přestupkem vznikly jakékoliv léčebné náklady (např. zaplacené regulační poplatky, náklady na léky). Do přestupkového řízení se tím ve větší míře umožní přístup dosud opomíjené skupině osob.

Institut odložení věci

V praxi přestupkových orgánů se ochránce rovněž často setkává s postupem, kdy jsou veškerá šetření (podání vysvětlení) prováděna ještě před zahájením řízení o přestupku, a pokud by podle správního orgánu důkazní prostředky nepostačovaly k prokázání viny obviněnému, řízení o přestupku nezahajují a věc odloží. Takový postup hodnotí ochránce jako nesprávný, neboť potenciálním účastníkům řízení (obviněnému, poškozenému, vlastníkově věci) se tím znemožňuje, **aby se účastníky řízení vůbec stali a mohli následně uplatnit svá procesní práva** (včetně práva na odvolání). Ani v případech, kdy je správní orgán přesvědčen, že se v řízení o přestupku obviněnému nepodaří přestupek prokázat, není možné věc odložit. Odložení věci z jiných důvodů, než které jsou uvedeny v ustanovení § 66 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), je projevem snahy vyhnout se řízení o přestupku a lze je označit za obcházení zákona (obdobně viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2007, sp. zn. 5A 4/2001).

Identifikace pachatele návrhového přestupku

Ochránce se setkal s případy, kdy se přestupkový orgán odmítl zabývat návrhem na projednání přestupku, a to pouze proto, že přestupce nebyl v návrhu dostatečně přesně identifikován. Takovou praxi považuje ochránce za nesprávnou a zároveň upozorňuje na skutečnost, že mezi navrhovatelem a pachatelem může velice často existovat tzv. „nerovnost zbraní“, jelikož navrhovatel nemusí znát přesnou identitu pachatele. Ochránce má především za to, že **přestupkové řízení nelze pojímat jako řízení sporné**, které se odvíjí pouze od návrhů stran. Naopak takový rigidní přístup může zapříčinit nemožnost projednání případu před přestupkovým orgánem.

Ochránce má za to, že zakotvením institutu návrhu do zákona o přestupcích zákonodárce sleduje především získání „*souhlasu*“ té osoby, jež se jednáním přestupce cítí poškozena. Tím, že je ochrana občanského soužití zčásti podmíněna existencí návrhu, se tak pouze limituje zasahování veřejné moci do soukromého života občanů. Rozhodně však nelze dovodit, že by z požadavku

existence návrhu vyplývaly pro navrhovatele procesní povinnosti charakteristické pro sporné řízení (přesné označení protistrany, povinnost tvrzení, povinnost důkazní apod.).

Podnět sp. zn.: 5031/2007/VOP/PPO

Podá-li fyzická osoba návrh na projednání přestupku, ale neoznačí zcela přesně osobu pachatele, nicméně jeho identita by mohla být zjištěna s využitím některého vyšetřovacího oprávnění správního orgánu, měl by tento orgán vynaložit potřebné úsilí k vyhledání nezbytných identifikačních údajů pachatele.

Paní J. N. podala Městskému úřadu Jindřichův Hradec návrh na projednání přestupku. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka neznala přesnou identitu přestupce, uvedla, že se přestupku ublížení na cti měl dopustit „milénec paní K. Jája“. V návrhu byla rovněž uvedena SPZ vozidla, kterým pachatel pravidelně jezdil. Správní orgán se však odmítl případem zabývat mimo jiné proto, že navrhovatelka přesně neoznačila identitu pachatele.

Ochránce s uvedeným přístupem správního orgánu nesouhlasil. Zdůraznil, že identita pachatele sice nebyla určitá, ale s ohledem na kontext celého případu správní orgán měl využít svých vyšetřovacích oprávnění a pokusit se identitu přestupce dohledat (např. využitím institutu podání vysvětlení či v součinnosti s Policií ČR, která může zjistit informace z centrálního registru motorových vozidel).

Městský úřad uznal svá pochybení, pachatele s pomocí informací z registru dohledal a požádal ho o podání vysvětlení.

Ochrana pokojného stavu

Ochránce se opětovně zabýval případy, kdy majitel domu odpojil nájemci elektřinu a vodu. V této souvislosti se ochránce poprvé setkal s tím, že Magistrát města Brna dosáhl vydání pravomocného **rozhodnutí o obnovení pokojného stavu**, přičemž následně došlo k nařízení exekuce, v rámci níž **došlo k připojení elektřiny i proti vůli vlastníka domu**. Šetřený případ představuje průlom do dosavadní neochoty řešit podobné kauzy prostřednictvím ochrany pokojného stavu.

Ochránce v oblasti ochrany pokojného stavu dále dosáhl vydání metodiky Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Metodika mimo jiné obsahuje i upozornění podřízeným úřadům, že v případech, kdy majitel domu svůj zásah do pokojného stavu ospravedlňuje svépomocí a poukazuje přitom na revizní zprávy o závadnosti elektroinstalace v bytech, musí úřad takové zprávy hodnotit podle zásady volného hodnocení důkazů. V případě pochybností musí úřad dovolenost tvrzené svépomoci prověřit.

Ve vztahu k odpojování vody a elektřiny ochránce současně úřady upozorňuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2008, sp. zn. 26 Cdo 499/2007, v němž Nejvyšší soud dovodil, že „omezení dodávky vody pronajímatelem nelze považovat za oprávněné ani v případě porušení platebních povinností nájemce“.

2.10 ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA)

Ochránce se při své činnosti opakovaně setkává se snahou obcházet zákonné požadavky na posuzování vlivu stavebních záměrů na životní prostředí. Zejména se jedná o **schvalování záměrů po částech**. Ochránce šetřil případy, kdy žadatelé rozdělují záměry velkého rozsahu na dílčí projekty, které předkládají postupně úřadu k samostatnému posouzení v procesu tzv. zjišťovacího řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Příslušné úřady potom k jednotlivým projektům konstatují, že nebudou ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dále posuzovány. Činí tak přesto, že ze své úřední činnosti vědí o skutečném rozsahu záměru a je jim známo, že předkládané projekty se vzájemně doplňují a tvoří ve svém celku záměr velkého rozsahu. Svůj postup úřady odůvodňují tím, že se jedná o návrhové řízení a vyčleňování částí celkového záměru je nutno chápat s ohledem na časové projednávání záměru. Důsledkem je, že nedochází ke komplexnímu posouzení záměru a celkový dopad na životní prostředí tak ve skutečnosti není vyhodnocen.

Účast občanských sdružení v řízeních podle stavebního zákona

Ochránce v roce 2008 zaznamenal jak legislativní pokusy některých poslanců o **vyloučení účasti ekologických občanských sdružení ze správních řízení** vedených podle stavebního zákona, tak podobné snahy samotných stavebních úřadů.

Ve většině případů jde přitom o stavby, jež mají zásadní dopad na životní prostředí (zejména na veřejnou infrastrukturu, dopravu i charakter dotčeného území). Ochránce je toho názoru, že vyloučení účasti občanských sdružení ze stavebních řízení by bylo nepřipustným popřením dosud zastávaných **principů transparentnosti veřejné správy** a účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů. Pokud by měla být občanská sdružení z účasti ve stavebních řízeních vyloučena, dostala by se vnitrostátní úprava do rozporu s čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.) a s čl. 6 odst. 4 a čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Podle těchto ustanovení má tzv. dotčená veřejnost zajištěnou účast v rozhodovacím procesu, stejně jako přístup k právní ochraně prostřednictvím soudů. Mezi dotčenou veřejnost patří podle uvedených předpisů také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí.

Snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování orgánů státní správy, ať již na úrovni správních úřadů nebo na úrovni legislativních pokusů o změnu právní úpravy, je podle ochránce třeba co nejdůrazněji odmítnout.

Podnět sp. zn.: 4618/2008/VOP/MH

Vyloučení účasti občanských sdružení z řízení vedených podle stavebního zákona je nepřipustným popřením principů transparentnosti veřejné správy a požadavku účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů.

Ochránce zahájil šetření podnětu Občanského sdružení Modrý most ve věci zavedení obousměrné automobilové dopravy na tzv. Modrém mostě přes řeku Malši v Českých Budějovicích.

Občanské sdružení *Modrý most* ve svém podání poukazovalo na to, že zastupitelstvo města České Budějovice dlouhodobě usiluje o nahrazení lávky pro pěší a cyklisty spojující klidnou čtvrť Havlíčkovy kolonie s rušnou dopravní tepnou mostem pro automobilovou dopravu. Obyvatelé Havlíčkovy kolonie, která se řadí mezi urbanisticky i architektonicky nejzajímavější části města, přitom s plánovanou změnou nesouhlasí. Doposud se jednalo o jednu z neklidnějších částí města, která je umístěna na spojnici využívané cyklisty a chodci, je odtud přístup do parku, k dětskému hřišti a městským koupalištím.

V rámci šetření shledal ochránce pochybení orgánů státní správy, konkrétně stavebního úřadu Magistrátu města České Budějovice, který vyloučil z účasti na řízení o povolení stavby Občanské sdružení *Modrý most*. Úřad nesprávně aplikoval stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny a rovněž pochybil, jestliže nevedl řízení o změně vlivu stavby na životní prostředí.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad se s kritikou svého postupu neztotožnil, doporučil ochránce občanskému sdružení, aby využilo závěry šetření a podalo proti vydanému rozhodnutí správní žalobu.

Horní legislativa

Ochránce dlouhodobě poukazuje na některé protiprávní postupy státní báňské správy a těžebních organizací, jež se negativně dotýkají práv osob žijících v území dotčeném důlní činností.

Nejpálčivější problémy, na něž ochránce poukázal již v minulosti, i nadále přetrvávají. Problémem zůstává otázka **účastenství v řízeních o povolení těžby**, opomíjeny jsou vedlejší negativní vlivy těžební činnosti na zdraví a životní prostředí (likvidace krajiny, nadměrná prašnost atd.), stále chybí **náhrada nemajetkové újmy** (ztráta domova, která především pro starší osoby představuje výrazný zásah do psychiky). Nadále dochází k neodůvodněnému dělení subjektů v rámci řízení o povolení těžební činnosti na tzv. ohrožené a tzv. dotčené.

Přestože ochránce v minulosti doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o hornické činnosti, která by uložila těžebním organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky tzv. dotčených objektů, ke změně právní úpravy dosud nedošlo.

Myslivost

Ochránce na úseku státní správy myslivosti zjistil, že dosud **nebyl ukončen proces uvádění honitb do souladu s platným zákonem o myslivosti** (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který nabyl účinnosti již 1. července 2002. V důsledku neukončení tohoto procesu vznikly spory ohledně výkonu práva myslivosti v honitbách.

Ochránce v této souvislosti zjistil, že **v honitbách**, které nebyly dosud uvedeny do souladu se zákonem o myslivosti, **není právo myslivosti vykonáváno**. K tomuto problému zaujalo Ministerstvo zemědělství stanovisko, že v těchto územích není výkon práva myslivosti vůbec možný, protože honitby, o jejichž uvedení do souladu nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, neexistují a nejsou v nich ani stanoveny minimální a normované stavy zvěře.

Stanovisko Ministerstva zemědělství je podle ochránce v rozporu s účelem zákona o myslivosti, protože z něho vyplývá, že v uvedených „*honitbách*“ nemá být zajišťována ochrana zvěře ani ostatní činnosti, které jsou nedílnou součástí mysliveckého hospodaření. Dále je stanovisko Ministerstva zemědělství v rozporu s metodickým pokynem pro redukci početních stavů

spárkaté zvěře na území České republiky. V neposlední řadě stanovisko ve svém důsledku poškozuje vlastníky honebních pozemků v těchto honitbách, kterým zanedbáním myslivecké péče v území vznikají škody na pozemcích, porostech a plodinách a nemají na kom uplatňovat právo na jejich náhradu.

Ochránce je toho názoru, že s ohledem na ustanovení § 29 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o myslivosti jsou dosavadní honitby zachovány s tím, že právo mysliveckého hospodaření v nich přísluší dosavadním uživatelům honitby. Do okamžiku „zesouladění“ staré honitby s novým zákonem tak zůstávají v platnosti staré plány mysliveckého hospodaření, včetně všech povinností a sankcí podle předchozího zákona o myslivosti (zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů). Výjimku v tomto směru tvoří pouze otázka právní povahy honebních společenstev, která se řídí ustanoveními nového zákona o myslivosti.

Vodoprávní problematika

V oblasti ochrany vod se na ochránce obraceli lidé se stížnostmi, jejichž ústředním bodem byla ztráta podzemní vody ve studni či zhoršení jakosti této vody v důsledku výstavby nových studní v blízkém sousedství.

Lidé obvykle vytýkají vodoprávnímu úřadu, že svým rozhodnutím nenařídil příslušnému subjektu zajistit si náhradní zdroj vody či jiným způsobem nahradit škodu odpovídající snížení hodnoty dotčené nemovitosti. K takovému kroku však vodoprávní úřady přistoupit nemohou, neboť z ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vyplývá, že takové spory je oprávněn řešit pouze soud.

Ochránce nicméně vytýká vodoprávním úřadům, že v rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami sice stanoví množství vody, které oprávněný může v určitém časovém horizontu odebrat, nicméně již žadateli neuloží **povinnost vybavit odběrné zařízení měřidly** tak, aby bylo možné v praxi reálně zkontrolovat, zda podmínky stanovené v povolení byly dodrženy. Ustanovení § 9 odst. 1 vodního zákona přitom podle ochránce takový postup umožňuje, avšak v praxi se tak často neděje.

Staré ekologické zátěže

Ochránci se podařilo dosáhnout významného posunu v řešení starých ekologických zátěží. Jedná se typicky o nepovolené skládky směsných odpadů, bývalé sklady pesticidů nebo úložiště nebezpečných chemických látek, které představují dlouhodobé ohrožení životního prostředí. Největším problémem jsou zatížené nemovitosti, které jsou v rukou soukromých osob. Ty obvykle nemají dostatečné finanční prostředky k sanaci staré ekologické zátěže, a proto řešení odkládají až na dobu, kdy k poškozování životního prostředí skutečně dojde.

Ochránci se ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí podařilo dosáhnout toho, že tyto **osoby byly zařazeny do operačního programu Životní prostředí** (oblast podpory 4.2 – odstraňování starých ekologických zátěží). Nyní tedy mohou i fyzické osoby a občanská sdružení žádat prostřednictvím Státního fondu životního prostředí o **dotace z evropských fondů** na realizaci průzkumných prací, analýz rizik a studií proveditelnosti a zejména na provádění sanací nemovitostí dotčených starou ekologickou zátěží.

Podnět sp. zn.: 2128/2007/VOP/KČ

Z operačního programu Životní prostředí mohou čerpat podporu i fyzické osoby, které vlastní restituovanou nemovitost zatíženou starou ekologickou zátěží, občanská sdružení, která chtějí provést sanaci znečištěné lokality, a obce, které mají na svém území nepovolenou skládku odpadu vyžadující rekultivaci. Vždy však za podmínky, že nelze z objektivních důvodů uplatnit princip „znečišťovatel platí“.

Ochránce opakovaně prověřoval z vlastní iniciativy případ stěžovatele, který získal darem od své matky – restituentky zemědělskou usedlost. Objekt byl před rokem 1989 využíván jako sklad pesticidů bývalým jednotným zemědělským družstvem (dále „JZD“) a stěžovatel neúspěšně uplatňoval nárok na náhradu škody proti právnímu nástupci JZD. Nemovitost totiž nebylo možné využívat ani pronajmout a navíc prokazatelně docházelo k postupnému uvolňování škodlivých látek do okolního prostředí.

Ochránce nejprve prověřoval, zda není dán důvod k úřednímu zásahu. Analýza rizik však neprokázala, že by šlo o havarijní stav, který by bezprostředně ohrožoval kvalitu podzemních či povrchových vod. Zároveň se ovšem potvrdilo, že úroveň znečištění objektu a jeho okolí nijak významně neklesá, a nelze tudíž doufat ve vyřešení problému bez sanačního zásahu.

Na základě těchto zjištění komunikoval ochránce s Ministerstvem životního prostředí. Výsledkem byla úprava implementačního dokumentu, kterým Česká republika aplikuje evropský operační program Životní prostředí. Tato úprava spočívala v rozšíření okruhu subjektů, které mohou žádat o podporu z tohoto programu, a to zejména o fyzické osoby – vlastníky zatížených nemovitostí, ale i o další subjekty. Zástupci Státního fondu životního prostředí úspěšně projednali změnu se zástupci Evropské unie, a v současné době je tak možné, aby stěžovatel provedl sanaci objektu za využití evropských fondů.

Nelegální nakládání s odpady

Ochránce se i nadále setkává s podněty poukazujícími na nelegální nakládání s odpady (jde o nakládání s odpady bez patřičného povolení, o likvidaci odpadů nedovoleným způsobem nebo o uskladňování odpadů v objektech, které k tomu nejsou přizpůsobeny). Důsledkem této činnosti je nejen ohrožení životního prostředí, ale v některých případech i bezprostřední ohrožení zdraví a života občanů.

Ochránce se otázkou, jak mají státní orgány postupovat při porušování předpisů při nakládání s odpady, zabýval především v „kauze“ nepovoleného skladování nebezpečných odpadů v Libčanech u Hradce Králové. Zde sice státní orgány nebyly zcela nečinné, avšak provedené kontroly nebyly dostatečné (kontrola se zaměřovala vždy na zjištění, zda firma „dělá správně to, co má povoleno“, nikoli na zjištění, zda „nedělá něco, co povoleno nemá“). Přitom úřady měly možnost odhalit rozsah nepovoleného nakládání již na základě informací od občanů obce Libčany.

Ochránce vyslovil, že předpokladem účinného předcházení podobným excesům je **vyšší míra součinnosti mezi státními orgány** a především **důsledné využívání všech zákonných kompetencí** (například práva vstupovat do všech objektů v příslušném areálu). Ochránce rovněž shrnul, že **evidence na úseku odpadového hospodářství trpí nedostatky**, neboť není provázána s evidencí přepravy nebezpečného odpadu a evidencemi jiných nebezpečných látek (léčiva, návykové látky, chemické látky). Ochránce má dále za to, že by bylo vhodné upravit podmínky pro podnikání na úseku nakládání s nebezpečným odpadem. Za vhodné považuje vytvoření

ekonomického motivačního nástroje (např. **povinná finanční rezerva, povinné pojištění**), který by zabezpečil finanční prostředky, jež bude možné okamžitě použít, bude-li zjištěno, že v důsledku činnosti osoby nakládající s odpady (ať již úmyslně nebo nikoliv) došlo k ohrožení životů, zdraví či životního prostředí.

Nakládání s kontaminovanými železničními pražci

Poté, co došlo k modernizaci řady železničních tratí, setkává se ochránce s tím, že se s použitými železničními pražci obchoduje, aniž se dodržují základní pravidla pro nakládání s odpady. Železniční pražce přitom díky vysokému obsahu dehtu představují pro životní prostředí (především pro podzemní vody) značné riziko. Ochránce má za to, že by se Česká inspekce životního prostředí měla problémem prodeje starých pražců zabývat a sankcionovat osoby, které podmínky pro nakládání s odpady nedodrží.

Podnět sp. zn.: 4365/2008/VOP/HJ

Použité dřevěné železniční pražce jsou v důsledku kontaminace zdraví škodlivými látkami nebezpečným odpadem, který je nutné likvidovat způsobem, jež stanoví zákon o odpadech (tj. předat k likvidaci příslušnému odbornému zařízení). Pražce nelze bez dalšího prodávat fyzickým osobám k volnému použití.

Ochránce zahájil z vlastní iniciativy šetření ve věci nakládání s kontaminovanými dřevěnými železničními pražci s cílem prošetřit legálnost prodeje těchto pražců k dalšímu využití fyzickým osobám.

Šetřením ochránce zjistil, že kontaminované železniční pražce jsou nebezpečným odpadem, neboť obsahují impregnační látky (především dehet a těžké kovy), které mohou být potencionálními karcinogeny. Z těchto důvodů je nezbytné s těmito pražci nakládat a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným v zákoně o odpadech, a nelze je prodávat fyzickým osobám jako výrobek k dalšímu využití.

Ochránce má za to, že původce odpadů je za nakládání s kontaminovanými pražci (tj. s tímto odpadem) odpovědný až do doby jejich převedení do vlastnictví osobě oprávněné k jejich převzetí (tj. právnické nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu). Dále je ochránce toho názoru, že prodejem kontaminovaných pražců fyzickým osobám k dalšímu použití se původce pokouší obejít povinnost odstranit legálním způsobem tento nebezpečný odpad, za jehož likvidaci by musel vynaložit nemalé finanční prostředky. Ochránce z těchto důvodů požaduje po České inspekci životního prostředí, aby využila svých zákonných pravomocí a začala se otázkou dalšího nakládání s kontaminovanými pražci zabývat (zejména aby provedla u Správy železniční a dopravní cesty, s. o., odpovídající kontrolu a uložila sankce).

Ochránce současně požádal hlavního hygienika, aby zveřejnil upozornění o nebezpečných vlastnostech pražců. Problém hodlá ochránce i nadále monitorovat.

Kácení dřevin

Ochránce se setkává s nejednotným přístupem obecních úřadů při povolování kácení dřevin. Zatímco v jedněch případech úřady povolují kácet i stromy, které z hlediska ochrany přírody představují významný krajinný prvek (lípy, aleje, stromořadí), v jiných případech naopak udělují

úřady **neformální souhlasy**, aniž by o žádosti rozhodly ve správním řízení. Ochránce má za to, že důvody, pro které lze vydat povolení ke kácení, by měly být pečlivě posuzovány a vyhodnocovány. Na druhou stranu však není možné žadatele, kterým byl udělen neformální souhlas s kácením, sankcionovat za to, že správní úřad sám nedodržel zákon.

Podnět sp. zn.: 3877/2008/VOP/HJ

Pochybení, kterého se úřad dopustil tím, že ve věci žádosti o povolení kácení dřevin nevedl správní řízení a namísto správního rozhodnutí vydal pouhý neformální souhlas s kácením dřevin, nelze přičítat k tíži žadatele o kácení. Žadateli o kácení nelze v situaci, kdy stromy kácel na základě vydaného úředního souhlasu (byť ne ve formě správního rozhodnutí), uložit pokutu za nedovolené kácení dřevin.

Ochránce se zabýval podnětem pana P. U., v němž stěžovatel nesouhlasil s pokutou udělenou za spáchání přestupku nedovoleného kácení dřevin. Stěžovatel poukazoval zejména na skutečnost, že písemně požádal příslušný orgán ochrany přírody (Obecní úřad Telnice) o povolení ke kácení dřevin. Úřad na tuto žádost reagoval vydáním listiny na hlavičkovém papíře s názvem „vyrozumění“, v němž bylo uvedeno, že na jednání zemědělské komise byla žádost projednána a že komise s pokácením specifikovaných stromů souhlasí. Na základě této listiny bylo provedeno kácení, které bylo Českou inspekcí životního prostředí následně zhodnoceno jako kácení bez povolení. Stěžovateli byla uložena pokuta, již následně potvrdilo i Ministerstvo životního prostředí. Stěžovatel podal podnět na provedení přezkumného řízení, ministerstvo mu však nevyhovělo a podnět odložilo.

Ochránce v rámci šetření konstatoval, že se Obecní úřad Telnice dopustil pochybení, když o žádosti stěžovatele nevedl v souladu se zákonem řádné správní řízení a žádost vyřídil pouze neformálně vyrozuměním. Současně však ochránce uvedl, že toto pochybení není možné přičítat k tíži stěžovatele, neboť posouzení způsobu vyřízení podání (tj. procesního postupu, v němž je podání projednáno) i formy vyrozumění občana, který se na úřad obrátil, je povinností odborného aparátu úřadu, který má být v oblasti správního řádu odborně vzdělán a kvalifikován.

Ochránce konstatoval rovněž pochybení České inspekce životního prostředí a Ministerstva životního prostředí, které shledal v tom, že tyto úřady nepřihlédly k dobré víře stěžovatele a že přes pochybení obecního úřadu uložily pokutu za spáchání přestupku stěžovateli. Ochránce využil svých oprávnění a učinil podnět ministrovi životního prostředí k provedení přezkumného řízení, v němž by mělo být napadené rozhodnutí znovu přezkoumáno.

Ministr jeho návrhu nevyhověl, a proto ochránce zvažuje svůj další postup (případná medializace případu nebo vyrozumění nadřízenému úřadu).

2.11 POLICIE

Ochránce se opětovně setkával s tím, že vyřízení stížností na postup policistů obsahuje **nedosta-
tečné odůvodnění**. Vyřizování stížností je přitom upraveno správním řádem, a přestože samotný zákon nestanoví rozsah, v jakém má být stěžovateli poskytnuto vyřízení jeho stížnosti, je třeba z obecných zásad činnosti správních orgánů dovodit, že by se orgány policie měly vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele obsaženými ve stížnosti a uvést, na základě jakých podkladů a úvah dospěly ke svým závěrům.

Ochránce se dále zabýval stížnostmi na vstup Policie ČR do obydlí k vykonání příkazu k dodání odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody, na postup Policie ČR při pátrání po pohřešované osobě, stejně jako stížnostmi na neposkytnutí informace o provedených šetřeních o oznámeném přestupku. Ve většině případů ochránce hodnotil postup Policie jako správný a zákonný. Velkou část podání tvořily rovněž stížnosti na postup Policie ČR při **prošetřování dopravních nehod** (bližší viz též str. 69).

2.12 ČINNOST VĚZEŇSKÉ SLUŽBY

Přemístění do jiné věznice

Nejčastěji se na ochránce obracejí odsouzení s žádostí o pomoc při přemístění. Většina odsouzených stěžovatelů si přitom přeje přemístění do věznic na Moravě (tento stav je dán nerovnoměrným rozmístěním věznic na území republiky, kdy většina věznic se nachází na území Čech).

U žádostí o přemístění, jimž nebylo vyhověno, se ochránce několikrát setkal s **nedostatečným odůvodněním** ze strany ředitele věznice, který žádosti o přemístění nevyhověl. Ochránce dále shledal, že nově zavedený informační systém vězeňské služby bohužel nepřinesl zlepšení ve smyslu zefektivnění vyřizování žádostí o přemístění.

Personální situace ve vězeňské službě

Ochránce upozorňuje na skutečnost, že ačkoliv se oproti loňskému roku zvýšil počet odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody, nevzrostl počet pracovníků vězeňské služby. Naopak v souvislosti s usnesením vlády č. 436 z roku 2007 dochází nadále ke **snižování počtu pracovníků**. Nedostatečný počet pracovníků se přitom promítá do počtu a četnosti volnočasových aktivit, personálního zabezpečení návštěv, možnosti střežení odsouzených na venkovních pracovištích atd.

Průběh kázeňského řízení

Na ochránce se obracejí odsouzení, kteří nesouhlasí s uloženým kázeňským trestem a ve většině případů si současně stěžují na přeřazení do horší „*skupiny vnitřní diferenciace*“. Při uložení kázeňského trestu má odsouzený možnost proti udělení trestu podat do 3 dnů stížnost. Pokud je však odsouzenému uložen kázeňský trest propadnutí nebo zabránění věci, má odsouzený nadto možnost podat žalobu ve správním soudnictví. Na tuto možnost nebyli odsouzení v dosud používaných formulářích upozorňováni. Na základě šetření ochránce bude možnost podat žalobu ve správním soudnictví do formulářů doplněna.

Vyřizování stížností

Ochránce si je vědom skutečnosti, že odsouzení nechovají k vnitřním stížnostním mechanismům vězeňské služby velkou důvěru (podle statistiky je jako odůvodněných dlouhodobě uznáváno méně než 10 % stížností). Ochránce vysledoval, že odsouzení se mnohdy oprávněně obávají, že v důsledku podání stížnosti s nimi bude zacházeno méně příznivě než s odsouzenými, kteří stížnostní mechanismy nevyužili. Z toho důvodu považuje ochránce za nutné opětovně doporučit **vytvoření kontrolního orgánu**, který bude při vyřizování stížností **nezávislý** na vězeňské službě.

V některých případech se ochránce setkal s tím, že poté, co vyzval ředitele věznice k poskytnutí vyjádření ke stížnosti odsouzeného, byl dotyčný vyslechnut a jeho výpověď byla zaznamenávána na formuláři k podání vysvětlení. V příslušném protokolu bylo přitom uvedeno, že dané vysvětlení je podáváno ve smyslu § 10 zákona o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky (zákon č. 555/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce konstatoval, že sepsání protokolu podle citovaného ustanovení není možno využít pro zjišťování skutečností týkajících se jakýchkoliv podání vězňů, ale je možné je použít pouze v souvislosti s šetřením nějakého deliktu. Za správnější přístup ochránce považuje, aby se stěžovatelem v dané věci pohovořil jeho vychovatel či jiný specializovaný pracovník věznice. Výše popsaným postupem může vzniknout dojem, že odsouzený podáním k veřejnému ochránci práv spáchal něco, co je v rozporu s předpisy upravujícími výkon trestu odnětí svobody. Taková podání přitom nesmí být stěžovatelům na újmu.

Realizace návštěv odsouzených

Důležitým hlediskem pro posuzování kvality výchovného prostředí ve věznicích je realizace návštěv. V některých věznicích jsou návštěvy stanoveny **pouze na pracovní dny**, takže příbuzní mají **ztíženou možnost návštěvy u odsouzených**. I nadále lze v českých věznicích pozorovat trend tzv. bezkontaktních návštěv, kdy je návštěva od odsouzeného oddělena průhlednou přepážkou. V minulosti se ochránce setkal s plošným nařizováním bezkontaktních návštěv u odsouzených na odděleních se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Bezkontaktní návštěvu lze však nařídit pouze v individuálních případech a na základě vymezených důvodů. V této oblasti zaznamenal ochránce zlepšení spočívající v upuštění od plošného nařizování bezkontaktních návštěv oproti minulému roku.

Podnět sp. zn.: 3826/2008/VOP/MČ

Návštěvy ve dnech pracovního volna (klidu) nelze bez dalšího odsouzenému zamítnout s odůvodněním, že se v těchto dnech ve věznici nekonají. Vždy je třeba individuálně posoudit, zda by takovýto postup neměl za následek stav, kdy odsouzený nemá žádné návštěvy.

Na ochránce se obrátil pan E. G., který vykonává trest odnětí svobody ve Věznici Ostrov v Karlovarském kraji. Jeho rodina přitom žije v Praze. Stěžovatel ochránce informoval, že již několik měsíců neměl ve věznici návštěvu, neboť návštěvy ve Věznici Ostrov se konají pouze ve všední dny a manželka i syn pracují a nedostanou od zaměstnavatele dovolenou, aby ho mohli navštívit.

Vzhledem k tomu, že návštěvy odsouzených jsou jedním z nejdůležitějších motivačních faktorů, byl ředitel Věznice Ostrov vyzván, aby se ke vzniklé situaci vyjádřil. Přestože ustanovení § 26 vyhlášky, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (vyhláška č. 345/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), stanoví, že se návštěvy odsouzených konají zpravidla právě ve dnech pracovního volna nebo pracovního klidu, ředitel ochránci potvrdil, že návštěvy se z organizačních důvodů konají pouze ve všední dny. V rámci šetření bylo dále zjištěno, že vychovatel odmítl stěžovateli stanovit termín návštěvy na den pracovního volna s argumentem, že návštěvy odsouzených se ve Věznici Ostrov o víkendech nekonají. V době šetření podnětu tak odsouzený neměl návštěvu déle než půl roku.

Ochránce vyzval ředitele Věznice Ostrov, aby postupoval v souladu s ustanovením § 26 uvedené vyhlášky a umožnil odsouzeným, aby mohli přijímat návštěvy i ve dnech pracovního klidu

nebo volna. Ochránce vyslovil názor, že pouze v případě, že se ukáže taková realizace nemožná, mohl by ředitel výjimečně stanovit termíny návštěv i na všední dny.

Po své intervenci byl ochránce ředitelem Věznice Ostrov ujištěn, že do budoucna budou návštěvy ve věznici stanoveny i na dny pracovního volna či klidu. Vzhledem k personálním a materiálním podmínkám ve věznici však nemůže toto opatření zavést plošně. Ochránce však byl ujištěn, že v individuálních případech k návštěvám odsouzených o dnech pracovního volna či klidu dojde.

2.13 DOPRAVA

Ochránce opakovaně řešil podněty týkající se výměn řidičských průkazů, blokových pokut uložených za dopravní přestupky a dále šetření týkající se „front na úřadech“ provádějících evidenci silničních motorových vozidel. V neposlední řadě se na ochránce opakovaně obraceli občané s problematikou trvalého vyřazení vozidla z registru vozidel.

Mimořádné opravné prostředky v blokovém řízení

V oblasti blokových pokut se ochránce nejčastěji setkával s námitkami proti spolehlivě zjištěnému skutkovému stavu. V těchto případech se zabýval otázkou přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení. Vzhledem k tomu, že předmětem zkoumání v takovém řízení by mohla být pouze formální stránka blokového řízení, a nikoli samotné okolnosti přestupku (předpokladem uložení blokové pokuty totiž je skutečnost, že přestupce přestupek odsouhlasil a stvrdil svým podpisem), dospěl ochránce k závěru, že do úvahy přichází pouze využití **přezkumného řízení** dle § 94 a násl. správního řádu a **vyloučena je** naopak **obnova řízení**. Tento závěr byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. 3 As 58/2007 („*Jakákoli obnova řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je z povahy věci vyloučena, neboť základní podmínkou tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložení sankce.*“).

Výměna řidičského průkazu

V souvislosti s výměnou řidičského průkazu se na ochránce obrací stěžovatelé nejčastěji s tím, že na nově vydaném řidičském průkazu mají vyznačen užší okruh řidičských oprávnění, než tomu bylo na původním řidičském průkazu. K takovému zúžení často dochází v situaci, kdy správní orgán nevydává rozhodnutí deklaratorní povahy o neexistenci příslušného oprávnění k řízení motorových vozidel.

Podnět sp. zn.: 4434/2008/VOP/MK

Jestliže správní orgán při výměně řidičského průkazu změní (zúží) rozsah řidičského oprávnění, je nutné, aby v této souvislosti vydal správní rozhodnutí deklaratorní povahy o neexistenci odnímaného řidičského oprávnění.

Na ochránce se obrátil pan J. H. s tím, že při výměně jeho řidičského průkazu došlo k omezení jeho řidičského oprávnění ze skupin A a B na skupiny A1 a B, a to bez jakéhokoli správního rozhodnutí.

Po výzvě ochránce Městský úřad v Litoměřicích provedl komplexní šetření v databázích včetně dotazu na Ministerstvo dopravy, které dohledalo záznam o nabytí řidičského oprávnění pro skupinu A.

Stěžovatel byl následně vyzván k výměně chybného řidičského průkazu za řidičský průkaz odpovídající rozsahu jeho skutečným řidičským oprávněním.

Dopravní politika, dopravní zátěž

Ochránce již několik let poukazuje na nekoncepční přístup resortu dopravy k investicím do silniční infrastruktury. Důsledkem toho je, že nejsou prioritně řešena problematická místa silniční sítě (zejména úseky s nejvyššími zátěžemi), nedochází ke koordinaci dopravních staveb (dopravní zátěž je přenášena jinam) nebo jsou upřednostňována drahá a hůře projednatelná řešení (stavby se protahují a prodražují). Vedle toho je zřejmé, že občané si stále častěji stěžují na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otrasy způsobené přetížením komunikací kamionovou dopravou.

V závěrech svých šetření ochránce proto vždy akcentuje důležitost pozice veřejné správy při regulaci těchto aktivit. Cílem orgánů veřejné správy musí být **usměrnění dopravní zátěže v území do přijatelných mezí** (daných například platnými limity hlukové zátěže), a to s využitím dostupných stavebních, technických či organizačních opatření. Z tohoto důvodu přistoupil ochránce k doporučení na aktualizaci Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013 (bližší viz *Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 113*).

Podnět sp. zn.: 2937/2007/VOP/MH

Příslušné úřady jsou povinny v rámci posouzení vlivu stavby na životní prostředí zajistit nezávislé zhodnocení a zohlednění veškerých okolností záměru.

Zastavení veřejné drážní dopravy na konkrétní trati musí předcházet vyčerpání dostupných opatření, jak provoz zefektivnit.

Ochránce obdržel podání Občanského sdružení pro ekologickou dopravu na Děčínsku (dále „sdružení“), které požádalo o prověření zrušení železniční osobní dopravy na regionální železniční trati č. 132 Děčín – Oldřichov u Duchcova. Současně vyslovalo nesouhlas s připravovaným zrušením této trati a následným využitím jejího tělesa pro umístění přivaděče k dálnici D8 v úseku Děčín – Knínice.

Ochránce zhodnotil postupy veřejné správy jako krok, který je v rozporu s oficiálními státními politikami (Státní politika životního prostředí, Dopravní politika), jimiž se má veřejná správa řídit. Podle názoru ochránce se další existence železniční trati jeví jako opodstatněná a je na místě v první řadě její lepší zapojení do systému veřejné dopravy (tarifní provázanost, návaznost spojů jednotlivých dopravců) a přizpůsobení provozu skutečným potřebám cestujících veřejnosti.

Ochránce byl současně nucen vytknout Ministerstvu životního prostředí průtahy při vydání stanoviska v procesu hodnocení vlivu záměru na životní prostředí (tzv. procedura EIA). Na základě šetření ochránce Ministerstvo životního prostředí nakonec vydalo stanovisko k posouzení vlivů výstavby dálničního přivaděče na životní prostředí, které je souhlasné jen pro pěti-kilometrový úsek plánované trasy. Zbýlých 10 km je nepřijatelných s tím, že důvodem jsou zásadní střety s požadavky ochrany přírody v cenných územích CHKO České středohoří. Ministerstvo životního prostředí v této souvislosti nabídlo investorovi stavby (Ředitelství silnic a dálnic) aktivní spolupráci při hledání všestranně přijatelného řešení silniční přeložky v úseku Děčín – Modrá.

Vzhledem k tomu, že stanovisko EIA potvrdilo závěry ochránce, šetření bylo ukončeno.

Hluková zátěž z dopravy

Hlukové zatížení České republiky roste. Krajské hygienické stanice jako orgány ochrany veřejného zdraví selhávají nejčastěji u případů hluku ze starých staveb, zejména silnic (ale i letišť), které byly budovány v době, kdy se vliv hluku na zdraví obyvatel podceňoval. Tehdejší úřady nevyžadovaly po investorovi, aby v projektu navrhl též opatření proti pronikání hluku do okolí. Dnes je přitom finančně nákladné a technicky obtížné dosáhnout toho, aby tyto staré stavby splnily platné hygienické limity pro hluk. Krajské hygienické stanice proto vydávají časově omezená povolení, jimiž povolují další provoz takových staveb. Měly by však vždy po provozovateli chtít, aby uskutečnil alespoň taková **protihluková opatření**, která po něm lze spravedlivě požadovat, a snížil tím hluk na rozumně dosažitelnou míru. Krajské hygienické stanice ovšem často požadují splnění pouze těch opatření, jejichž realizaci investor sám dobrovolně navrhne. Navíc pokud některá z nich nejsou ve stanoveném čase realizována, krajské hygienické stanice vyčkávají s dalšími kroky až na uplynutí celé doby platnosti časově omezeného povolení.

Za dílčí úspěch v oblasti hluku z letecké dopravy lze označit to, že ochránce dospěl při společném jednání s hlavním hygienikem k závěru, že letecké dny a podobné jednorázové exhibice letecké techniky je třeba považovat za „kulturní či sportovní akci konanou na letišti“. Přelety letadel během takové akce nelze započítávat do půlročního průměru, jehož pomocí se určuje hluk z běžného dopravního provozu letišť. Pořadatel takové akce proto plně zodpovídá za dodržení hlukových limitů v chráněných prostorách. Není-li však splnění hlukových limitů rozumně dosažitelné, může provozovatel požádat o časově omezené povolení, avšak musí splnit podmínky, které mu v tomto povolení stanoví krajská hygienická stanice.

Samostatné téma představuje vyloučení osob dotčených nadměrných hlukem z účasti na řízení o udělení časově omezeného povolení k provozu zdroje hluku. Toto omezení účastenství je obsaženo v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Návrh na jeho změnu je obsažen v části *Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 113*.

Podnět sp. zn.: 3083/2008/VOP/KČ

Účinnost časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku překračujícího hygienické limity je vázána na plnění podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Provozovateli, který dané podmínky ve stanoveném čase vlastním zaviněním nesplní, je třeba časově omezené povolení odejmout.

Ochránce šetřil stížnost na nečinnost Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje, která vydala časově omezené povolení k provozu zdroje hluku překračujícího hygienické limity – jednalo se o dálnici D1. Časové omezení bylo vydáno s platností do poloviny roku 2009 s tím, že v podmínkách rozhodnutí bylo stanoveno, že do konce roku 2008 mají být realizovány protihlukové stěny po obou stranách dálnice a v první polovině roku 2009 se má ověřit jejich účinnost. Na konci roku 2008 však Ředitelství silnic a dálnic s výstavbou protihlukových stěn ani nezačalo.

Občanům, kteří se obrátili na krajskou hygienickou stanici s žádostí o nápravu, úřad odpověděl, že jeho vstup do věci je možný až po uplynutí platnosti časově omezeného povolení.

Ochránce naproti tomu vyslovil názor, že pokud provozovatel zdroje hluku překračujícího hlukové limity neplní podmínky stanovené v časově omezeném povolení k jeho provozu, pak mu má být povolení odňato. Může tak být sankcionován za nedodržení hlukových limitů již před uplynutím doby, na niž mu bylo povolení původně vydáno.

Krajská hygienická stanice po obdržení zprávy o šetření ochránci sdělila, že Ředitelství silnic a dálnic skutečně povolení odejme a zahájí s ním správní řízení pro porušování hygienických limitů.

K problematice hluku z továren a restauračních zařízení viz též str. 52.

2.14 DANĚ, POPLATKY, CLA

Promíjení příslušenství daní

Ochránce se často setkává s žádostmi občanů o prominutí příslušenství daně z důvodu tvrdosti. V těchto situacích je plně na posouzení správce daně, zda s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu přistoupí k prominutí, a ochránce do věci vstupuje pouze v případech porušení principů dobré správy.

Ministerstvo financí za účelem sjednocení rozhodovací praxe vydalo v roce 2007 **interní pokyn DS-159**, který však **odmítlo zveřejnit v plném rozsahu** tak, aby umožnilo veřejnosti posoudit jeho respektování. Ochránce s takovým utajováním nesouhlasí a požaduje po ministerstvu zveřejnění celého materiálu.

Místní poplatek za komunální odpad

Zavede-li obec místní poplatek za komunální odpad, stávají se poplatníky všechny fyzické osoby s trvalým pobytem v obci bez ohledu na svůj věk nebo finanční soběstačnost. Pokud rodiče, kteří mají obecnou výživovou povinnost vůči svým dětem, poplatek neuhradí, dojde k jeho **vyměření poplatníkoví – dítěti** (pro nedostatek způsobilosti k právním úkonům však doručuje obecní úřad rozhodnutí rodičům jakožto zákonným zástupcům). Vzhledem k zákonnému vymezení okruhu poplatníků však ani při vyměření nedoplatku **nemůže úřad částku vymáhat přímo na rodičích**. Postihnout lze totiž pouze majetek poplatníka, tedy dítěte. Stává se tak, že obecní úřady vyčkávají, až děti nabudou zletilosti. Nic netušící děti následně obdrží výzvy k úhradě nedoplatků na místních poplatcích.

Ačkoliv se na první pohled zdá vhodné řešit takové situace prominutím poplatku, za rozumnou by ochránce považoval změnu právní úpravy umožňující vymožení nedoplatku přímo na osobách povinných výživou k poplatníkům (dětem). Z tohoto důvodu ochránce v závěru této zprávy doporučuje Poslanecké sněmovně přijmout novelu zákona o místních poplatcích (viz *Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 113*).

Ochránce se v oblasti zpoplatňování komunálního odpadu setkává i s tím, že stávající **system**, který umožňuje zpoplatnit odvoz komunálního poplatku v rámci tří režimů (místní poplatek, poplatek za komunální odpad, smlouva za shromažďování, sběr a přepravu komunálního odpadu), je **značně nepřehledný**. Rozdíly spočívají jak v maximální výši poplatku (zatímco u místního poplatku je stanoven limit 500 Kč, u ostatních režimů výslovné omezení chybí), tak ve způsobu zpoplatnění (obecně závazná vyhláška, smlouva) a v ukládání platebních povinností. Ochránce se domnívá, že by bylo vhodné zpoplatňování komunálního odpadu **sjednotit** nebo **zpřesnit**, a tím zabránit pochybení při aplikaci právní úpravy, které vede k neodůvodněným rozdílům.

Daň z příjmů – diskriminace daňových nerezidentů při výpočtu záloh

Ochránce je někdy upozorňován i na problematičnost samotné právní úpravy. Mezi takové případy lze zařadit několik podnětů cizinců (Slováků) zaměstnaných v České republice, kteří namítli, že s účinností od ledna 2008 právní úprava **neumožňuje daňovým nerezidentům uplatnit** při výpočtu záloh na daň z příjmů **základní slevu na dani na poplatníka** (ve výši 2 070 Kč měsíčně). Uplatnění zvláštního oprávnění ochránce navrhnout změnu právní úpravy nakonec nebylo zapotřebí, neboť Ministerstvo financí si bylo problému vědomo a učinilo kroky k další **změně právní úpravy** (s účinností od 1. července 2008). Současně ministerstvo k **odstranění tvrdosti** vydalo opatření, jež zaměstnavatele opravňuje slevu na dani poskytnout.

Daň z lihu

Ochránce se domnívá, že česká právní úprava daně z lihu není v otázce vymezení předmětu daně v souladu se směrnicí Rady 92/83/EHS o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů. Dle směrnice jsou předmětem daně určité výrobky obsahující líh (etylalkohol, etanol). Česká právní úprava (zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů) naproti tomu říká, že předmětem daně je líh obsažený ve výrobcích s vymezeným obsahem lihu. Následně se však ochránce setkává s tím, že se správci daně odvolávají na znění evropské směrnice a zaštiťují se zde vymezeným předmětem daně, který však česká právní úprava definuje zcela jinak. Taková **aplikace směrnice v neprospěch daňových subjektů je přitom nepřijatelná**. Přímého účinku směrnice se totiž může podle judikatury Evropského soudního dvora dovolávat pouze občan vůči státu. Naopak není přípustné, aby členský stát Evropských společenství zneužíval evropské právo k ukládání povinností v rozporu s vlastními zákony.

2.15 CIZINECKÁ AGENDA

Webové stránky zastupitelských úřadů

Vzhledem k tomu, že drtivá většina žadatelů o vízum neumí česky a podání žádosti je pro ně časově i finančně náročné, je nezbytné, aby měli možnost bezplatně získat potřebné informace o vízovém procesu ještě před vlastní cestou na konzulární úřad. Z těchto důvodů (které byly podepřeny řadou konkrétních stížností) se ochránce zaměřil na dnes nejčastěji využívaný způsob poskytování informací – prostřednictvím internetu. V této souvislosti musel konstatovat následující závažné nedostatky.

Přestože internet umožňuje snadné informování neomezeného množství osob v různých jazykových verzích, ochránce zjistil, **že webové stránky některých konzulátů nebyly vůbec dostupné**, docházelo k výpadkům v jejich funkčnosti nebo informace o vízové tematice byly **neúplné** či **zastaralé**. Z webových stránek konzulátů navíc nebylo možné zjistit někdy ani základní údaje o tom, na koho se vztahuje vízová povinnost, jaká je výše správních poplatků, jak probíhá proces získání víza nebo poučení o pravidlech podávání stížností proti zamítnutí žádosti. Zásadním nedostatkem je dále skutečnost, že webové stránky obsahují pouze sporadicky zmínky o vízovém režimu rodinných příslušníků občanů EU, přestože je Česká republika vázána směrnicí EU (2004/38/ES) a měla by poskytnout těmto osobám všechny prostředky k usnadnění získání nezbytných víz.

Ochránce navrhuje, aby byly **informace o vízovém procesu poskytovány koordinovaně**. Poskytování informací a vlastní proces žádání o vízum by měl být prezentován a realizován takovým způsobem, aby v maximální míře umožňoval cizinci podat žádost o vízum samostatně, bez prostředníka. Stávající podoba a nedostupnost potřebných informací podle ochránce nutně vede k využívání nejrůznějších zprostředkovatelů, kteří z podávání žádostí o vízum profitují. Celý proces pak vyvolává pochybnost o rovném přístupu k žadatelům, o efektivnosti a předvídatelnosti činnosti správních úřadů.

S výše uvedenými skutečnostmi ochránce seznámil ministry vnitra a zahraničních věcí, kteří jeho připomínky považují za opodstatněné a vyjádřili připravenost společně se podílet na řešení dané problematiky. Zároveň ochránce seznámili i s opatřeními, které v této věci jejich ministerstva realizovala (na Ministerstvu zahraničních věcí byl uskutečněn projekt, jehož konečným výstupem je nová podoba webových stránek se zřízením samostatného odkazu „*Informace pro cizince*“, která je průběžně doplňována).

Pohovory ve vízovém procesu

Jako značně **problematický** vnímá ochránce mechanismus **provádění osobních pohovorů s žadateli o vízum** a především pořizování záznamů o těchto jednáních. Pohovor je veden konzulárním pracovníkem a na jeho základě je vydáno stanovisko k udělení/neudělení víza (u víz k pobytu do 90 dnů rozhoduje přímo konzulární úřad, u víz k pobytu nad 90 dnů rozhoduje na základě stanoviska konzulárního úřadu příslušný inspektorát cizinecké policie). Pohovor tedy hraje v rozhodování o udělení či neudělení víza naprosto klíčovou roli.

Podle stěžovatelů není jasné, jakými pravidly se pohovory řídí. U pohovorů o žádostech o vízum k pobytu nad 90 dnů je sice provádění pohovorů metodicky upraveno, nicméně záznam, který je o každém pohovoru sepsán a následně jako součást spisové dokumentace zaslán cizinecké policii (v těchto případech je rozhodnutí vyhrazeno jednotlivým inspektorátům cizinecké policie), **není autorizován podpisem žadatele**. V případě žádostí o krátkodobé vízum do 90 dnů se záznam o pohovoru nepořizuje vůbec s výjimkou rodinných příslušníků občana EU (ani v tomto případě však není záznam žadatelem podepsán). Neexistuje tak kontrolní mechanismus, který by umožnil zpětně ověřit autenticitu záznamu pohovoru. Zvláště markantní je to ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů EU, kteří mají při splnění zákonem stanovených podmínek právo na vstup a pobyt na území členských států EU a udělení krátkodobého víza je v těchto případech nárokové.

Popsanou praxi považuje ochránce za systémový nedostatek vízového procesu a navrhuje Ministerstvu zahraničních věcí přijetí takových opatření, která by proces pořizování protokolu sjednotila. Řešení daného problému ochránce vidí mj. v přiměřené aplikaci ustanovení § 18 odst. 3 správního řádu s tím, že záznam o pohovoru s žadatelem o vízum bude žadatelem podepsán. Tímto úkonem projeví souhlas s obsahem pohovoru a zároveň jím bude stvrzena jeho autenticita. Současně by takový mechanismus zajistil i následnou kontrolu obsahu pohovoru ve vztahu ke stanovisku o udělení/neudělení víza a zároveň by sloužil i jako obrana úředníků před případným nařčením z neobjektivnosti, popř. z korupce.

Podnět sp. zn.: 4081/2007/VOP/PP

K prokázání rodinné příslušnosti k občanu České republiky postačuje v případech, kdy Česká republika nemá s dotyčným státem uzavřenu smlouvu o právní pomoci a tento stát není ani

členským státem Úmluvy o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin, superlegalizace oddacího listu příslušným zastupitelským úřadem ČR, nikoli až vystavení oddacího listu Zvláštní matrikou v Brně.

Na ochránce se obrátila paní M. S. ve věci svého egyptského přítele, kterému byla zastupitelským úřadem České republiky v Egyptě dvakrát zamítnuta žádost o udělení víza k pobytu do 90 dnů. Stěžovatelka se s přítelem seznámila v červenci 2006 a následně se s ním několikrát setkala v Egyptě při svých pobytech. Posléze společně usilovali, aby se pan M. M. podíval i do České republiky a poznal zdejší prostředí. Český zastupitelský úřad však opakovaně žádost o vízum zamítl.

Ochránce shledal na straně zastupitelského úřadu několik pochybení.

Předně konstatoval, že z formuláře žádosti, ani ze spisového materiálu nelze vyčíst, kdy přesně byla žádost zamítnuta. Dále ochránce uvedl, že ačkoliv zřejmě existoval rozpor mezi skutečným účelem pobytu (návštěva přítelkyně) a účelem deklarovaným (turistická návštěva), nebylo s ohledem na okolnosti konkrétního případu možné konstatovat, že existovaly skutečnosti nasvědčující tomu, že pan M. M. po skončení pobytu neopustí území České republiky nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu. Skutečný důvod návštěvy vyplýval z doprovodné emailové komunikace, kterou vedla stěžovatelka se zastupitelským úřadem v Káhiře. Ochránce v této souvislosti vyslovil názor, že zastupitelský úřad měl v rámci své poučovací povinnosti a z hlediska principů dobré správy pana M. M. poučit, aby upravil deklarovaný účel cesty do souladu s účelem faktickým. Ochránce současně odmítl, aby byl jako apriori rizikový vyhodnocován takový účel žádosti o vízum, který směřuje k bližšímu seznámení se s životem a prostředím v ČR a k bližšímu poznání osob uvažujících o uzavření sňatku.

Co se týče formálních náležitostí žádosti o vízum, ochránce vytkl úřadu, že ani na jednom z formulářů nebyla uvedena přesná citace ustanovení § 56 (včetně konkrétního písmene) zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), na jehož základě byla žádost zamítnuta. S ohledem na právní jistotu žadatelů o vízum je přitom žádoucí, aby byl konkrétní zákonný důvod zamítnutí žádosti vždy na formuláři žádosti uveden. U obou žádostí o vízum dále v zaslaném spisovém materiálu chyběl jakýkoli záznam o provedeném pohovoru, a to přesto, že v obou případech byly pohovory provedeny a u druhé žádosti o vízum rozhovor trval celou hodinu.

Ve vztahu k otázce prokázání existence rodinné příslušnosti k občanu EU sdělil zastupitelský úřad stěžovatelce, že pokud by chtěla společně žít se svým přítelem v České republice, bude jedinou možností uzavřít sňatek v Egyptě a následně požádat o vystavení českého oddacího listu.

Ochránce takový závěr odmítl a uvedl, že s ohledem na ustanovení § 52 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním (zákon č. 97/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů), k prokázání rodinné příslušnosti k občanu České republiky postačuje superlegalizace egyptského oddacího listu zastupitelským úřadem České republiky v Egyptě. V případech, kdy existuje mezi Českou republikou a dotyčným státem smlouva o právní pomoci, je cizozemská veřejná listina (vyjma překladu do českého jazyka) použitelná na území České republiky jako veřejná listina automaticky, bez toho, že by oddací list musela vystavovat zvláštní matrika v Brně.

Vzhledem k tomu, že původní jednání se zastupitelským úřadem a s Ministerstvem zahraničních věcí nebyla úspěšná, navrhl ochránce ve svém závěrečném stanovisku systémové změny, o jejichž realizaci doposud jedná.

„Callcentra“

Jedním z návrhů, který ochránce v minulosti předložil Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu vnitra v souvislosti se stížnostmi na poměry na českých konzulátech byla možnost sjednávání termínu pohovoru prostřednictvím internetového nebo telefonického spojení. Některé konzuláty i pod vlivem mediální kritiky zavedly tzv. callcentra, jejichž prostřednictvím se žadatel musí předem objednat.

Tento krok ochránce sice uvítal, ale následné informace o fungování nově zaváděných callcenter naznačily, že tato opatření nejsou dostatečná. Ochránce zjistil, že **činnost soukromých agentur provozujících tuto službu není vždy transparentní**. O společnostech nejsou veřejně přístupné žádné bližší informace a neexistuje zřejmě ani metodika pro výběr externího provozovatele. Stejně tak se významně liší i výše poplatků za službu (např. u konzulárního úřadu Lvov jde o 310 Kč, v případě konzulárního úřadu Hanoj je poplatek stanoven ve výši cca 43 Kč). Při této netransparentnosti nelze vyloučit, že pořadníky, které bude taková společnost sestavovat, bude manipulovat ve prospěch určitých žadatelů. Problematická je i skutečnost, že telefonická registrace, která je podmínkou pro podání žádosti o vízum, je zpoplatněna. Přestože provoz callcentra vyžaduje určité náklady, v tomto případě je poplatek fakticky vybírán za přístup ke správnému úřadu, což nemá oporu v žádném zákoně.

Proces přijímání žádostí a udělování víz by měl primárně zajišťovat stát, a pouze v mimořádných situacích, kdy je to z objektivních důvodů nemožné, mělo by být zvoleno výše uvedené řešení (externí subdodavatele), ovšem za předpokladu naprosté transparentnosti celého procesu. Jen tak se dá předcházet korupci. V každém případě pak musí mít využívání externích subdodavatelů svůj legální podklad ve vnitrostátním, popř. evropském právu.

Ochránce jako jedno z možných řešení dané situace vidí například **automatizované objednávání prostřednictvím internetu**, k němuž bylo přistoupeno v některých jiných zemích, a s nímž existují pozitivní zkušenosti i v českém prostředí (např. při vyřizování občanských či řidičských průkazů). Dle informací poskytnutých Ministerstvem zahraničních věcí probíhá v současnosti pilotní projekt internetového elektronického objednávání pro jihovýchodní Asii, který by měl být dokončen do konce roku 2008 (v tomto ohledu ochránce v médiích zaregistroval aktuální informaci o tom, že Zastupitelský úřad České republiky v Hanoji dnem 17. února 2009 zahájil provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o vízum nad 90 dnů a povolení k pobytu v České republice prostřednictvím webové stránky <http://www.visapoint.eu>).

Situace na úřadovně Inspektorátu cizinecké policie Praha na ulici Koněvova

Ochránce se opakovaně věnoval poměrům na úřadovně Inspektorátu cizinecké policie Praha na ulici Koněvova. Na základě řady podnětů a zpráv z médií nabyl ochránce v polovině roku 2008 přesvědčení, že situace na úřadovně se opět vrátila k dřívějším alarmujícím poměrům (např. kupčení s pořadovými lístky, účelové organizování front před úřadovnou, vyčerpání pořadových čísel ihned po zahájení úředních hodin apod.), což považoval ochránce za závažné, především s ohledem na vytváření podmínek pro možné nestandardní jednání a korupci.

Ochránce se rozhodl upozornit na neúnosnou situaci ředitele služby cizinecké policie, ministra vnitra a policejního prezidenta. Následně byl ochránce policejním prezidentem informován zejména o tom, že

- inspektorát byl k 1. září 2008 posílen o 50 občanských zaměstnanců a 25 policistů,

- v případech, kdy se na cizince nedostane při výdeji pořadových lístků, je zapsán do seznamu s pozváním na předem stanovený konkrétní termín,
- úřadovna má nyní zároveň oddělený vstup pro cizince z třetích zemí a občany EU a jejich rodinné příslušníky a nově i pro cizince z třetích zemí s bezvízovým stykem s ČR.

V poslední čtvrtině roku 2008 zároveň došlo k přemístění části agendy (a tím i odlehčení inspektorátu na ulici Koněvova) **do nově zřízeného detašovaného pracoviště v ulici Sdružení 1 na Praze 4 a do objektu na ulici Olšanská 2. Pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv se v průběhu měsíců října 2008 až ledna 2009 o viditelném a podstatném zlepšení situace na inspektorátu a detašovaných pracovištích přesvědčili i osobně.** Ochránce bude i nadále situaci na pražských úřadovnách cizinecké policie monitorovat.

Regulační poplatky pro žadatele o azyl

Žadatelé o azyl by podle ochránce měli být vyňati z povinnosti platit **regulační poplatky za lékařskou péči**. Ochránce považuje za nepřipustné, aby byla lékařská péče nedostupná osobám, které objektivně nemají možnost poplatky uhradit. Tento návrh podporuje i Ministerstvo vnitra, které v této souvislosti vstoupilo do jednání s Ministerstvem zdravotnictví. To však opakovaně potvrzuje svůj negativní postoj k této záležitosti s tím, že nepočítá s rozšiřováním zákonných výjimek a že je třeba hledat jiná řešení.

Od 1. ledna 2008, kdy vstoupila v platnost novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, registruje ochránce problémy s dostupností lékařské péče u cizinců žádajících o mezinárodní ochranu. Zdravotnická zařízení jsou pod pokutou až 50 000 Kč povinna vybírat regulační poplatky od všech, na něž se nevztahuje výjimka ze zákona, tedy i od žadatelů o azyl. Ti však **smí legálně pracovat až po uplynutí jednoho roku od zahájení řízení o udělení azylu a jsou tak odkázáni na kapesné** vyplácené státem ve výši 16 Kč na osobu a den. Pokud žadatelé nezůstávají v pobytovém středisku, ale žijí v soukromí, mohou sice podle počtu rodinných příslušníků dostávat příspěvek ve výši 1,3–1,6násobku životního minima, ovšem pouze po dobu tří měsíců. Poté se ocitají zcela bez možnosti legálních příjmů.

Ani kapesné však není vypláceno bez výjimek. Například cizinci žádající o azyl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nebo umístění v Příjímacím středisku Velké Přílepy, na kapesné dle zákona o azylu nárok nemají. Podobně přestává být kapesné vypláceno cizincům, kteří musejí být hospitalizováni, přestože nemocnice od nich poplatky za péči požadují. Ochránce za této situace považuje za neetické, aby se do problémů s úhradou a vymáháním poplatků dostávaly osoby, které z objektivních důvodů nemohou získat prostředky na jejich zaplacení.

S argumenty ochránce k osvobození žadatelů od hrazení regulačních poplatků se ztotožnila i Rada Vlády pro lidská práva, která v dané věci schválila podnět k řešení tohoto problému.

S ohledem na uvedené skutečnosti ochránce **adresuje legislativní doporučení Poslanecké sněmovně**, aby při projednávání návrhů nových zdravotních zákonů osvobodila žadatele o mezinárodní ochranu od povinnosti platit regulační poplatky (viz *Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 117*).

Situace na letišti Praha-Ruzyně

Ochránce se zabýval podmínkami přístupu cizinců k řízení o udělení mezinárodní ochrany na letišti Praha-Ruzyně. V dané oblasti došlo k dílčím zlepšením (proškolení policistů příslušného inspektorátu cizinecké policie Praha-Ruzyně pracovníky Odboru azylové a migrační politiky

Ministerstva vnitra, byl novelizován pokyn ředitele Služby cizinecké policie č. 103/2006 o ustanovení, které upravuje postup policistů v případě pochybností, zda chce cizinec učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, zvýšená pozornost je věnována zranitelným skupinám cizinců apod.).

Pokud jde o nezletilce bez doprovodu nacházející se v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, dle ochránce musí být i vůči těmto dětem aplikován **zákon o sociálně-právní ochraně dětí** v tzv. nezbytném rozsahu. V průběhu roku 2008 byl ochránce ze strany dotčených správních orgánů informován o celé řadě kroků, které přispěly ke zvýšení péče o děti (došlo ke změnám při umísťování dětí do tzv. „Modré školy“, policisté byli proškoleni v rozpoznávání zranitelných skupin, prohloubila se spolupráce mezi cizineckou policií a oddělením péče o děti úřadu Městské části Praha 6). Na základě uvedených skutečností dospěl ochránce k závěru, že se řešení složitého problému sociálně-právní ochrany nezletilých osob bez doprovodu na letišti Praha-Ruzyně zlepšilo a že došlo k **posílení ochrany dětí**. K informování oddělení péče o děti by nyní mělo docházet bez ohledu na to, zda nezletilec vyžadující sociálně-právní ochranu již projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu či nikoli.

Případ Mohamed Magdi Mansour Rashed proti České republice

Dne 27. listopadu 2008 vydal Evropský soud pro lidská práva (dále „Soud“) ve Štrasburku rozsudek ve věci *Mohamed Magdi Mansour Rashed proti České republice* (stížnost č. 298/07). Soud ve svém rozsudku potvrdil právní názor vyjádřený ochráncem v červnu 2007 (šetření sp. zn. 6336/2006/VOP/PP). Soud potvrdil názor ochránce, že před nabytím účinnosti zákona o azylu (novela č. 379/2007 Sb.) byly poměry, za kterých byli žadatelé o udělení mezinárodní ochrany drženi v Příjímacím středisku na letišti Praha-Ruzyně (resp. Velké Přílepy), v rozporu s čl. 5 odst. 1 a odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Soud mimo jiné konstatoval, že stěžovatel neměl k dispozici žádný prostředek nápravy, na základě kterého by český soud mohl urychleně rozhodnout o zákonnosti zbavení jeho svobody a v případě stěžovatele nebylo navíc po dobu deseti měsíců od jeho zadržení žádné rozhodnutí o zbavení svobody vůbec vydáno. Došlo proto k porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy („každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné“). Evropský soud pro lidská práva dále shledal, že **azylový zákon v předchozím znění byl nejasný a nezajišťoval dostatečnou ochranu před svévolným zásahem do osobní svobody**. Současně Evropský soud přisvědčil právnímu názoru ochránce, dle něhož bylo zapotřebí při aplikaci ustanovení § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu ve znění účinném do 20. prosince 2007 rozumět dnem vydání rozhodnutí den, kdy bude žadateli o udělení mezinárodní ochrany předán stejnopis rozhodnutí, a nikoli pouhá výzva k jeho převzetí.

2.16 EVIDENCE OBYVATEL, MATRIKY, CESTOVNÍ PRŮKAZY

Cestování po Evropské unii s dětmi zapsanými v občanském průkazu

Ochránce se již v minulosti zmínil o problému s cestováním dětí zapsaných v občanském průkazu rodičů. Pokud dítě nemá vlastní pas, je oprávněno vycestovat s rodičem, v jehož cestovním dokladu (občanském průkazu) je zapsáno, neboť Evropská unie oficiálně uznala občanské

průkazy jako platné cestovní doklady. České úřady však zpočátku nepodávaly občanům jednotné informace. Od vstupu České republiky do schengenského prostoru ochránce nezaregistroval již žádnou další stížnost občana na případné problémy s cestováním dítěte zapsaného v občanském průkaze. Ministerstvo vnitra současně připravuje novelu zákona o občanských průkazech, která by měla umožnit vydávání občanského průkazu i občanům mladším 15 let.

Řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu

Ochránce trvale zastává názor, že je povinností obecního úřadu provádět **úřední šetření ke zjištění faktického pobytu občana**, jehož údaj o místu trvalého pobytu má být zrušen. Ochránce navrhl Ministerstvu vnitra, aby prostřednictvím krajských úřadů metodicky vedlo úřady ke zjišťování faktického pobytu nebo adresy pro doručení. Navržené opatření bylo splněno.

V rámci řízení o zrušení trvalého pobytu se ochránce setkává s tím, že úřady, aniž by se pokusily zjistit místo faktického pobytu nebo adresu pro doručení občana, jehož údaj o místu trvalého pobytu má být zrušen, mu ustanovují **opatrovníka** z řad zaměstnanců zařazených do téže organizační složky úřadu, která řízení provádí. Ochránce má za to, že opatrovníkem účastníka řízení nemůže být ustanovován takový zaměstnanec z důvodu možného **střetu zájmů**, přičemž Ministerstvo vnitra tento pohled rovněž akceptovalo. Úřady však nesouhlasí s tím, že opatrovník by měl být vyhledán především v okruhu příbuzných. Ochránce k tomu poznamenává, že zjišťování okruhu příbuzných a jejich kontaktování může v mnoha případech vést ke zjištění faktického pobytu občana, čímž nutnost ustanovovat opatrovníka odpadne.

V řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu je třeba mj. **posuzovat zánik užívacího práva občana k objektu**. Důkazní prostředky, na jejichž základě bude prokázáno splnění této podmínky, mohou být různé. V této souvislosti jsou správní orgány povinny sdělit, které skutečnosti mají za neprokázané a v jakém směru by navrhovatel měl svůj návrh doplnit. Není naopak možné, aby úřady paušálně návrhy zamítaly s uvedením, že navrhovatel zánik užívacího práva neprokázal.

Ustanovení § 139 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého musí o hospodaření se společnou věcí rozhodovat spoluvlastníci většinou počítanou podle podílů, dopadá i na úkony podle zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). **Za oprávněnou osobu** ve smyslu § 10 odst. 6 písm. c) zákona o evidenci obyvatel, jejíž souhlas je nezbytný k zaevidování změny místa trvalého pobytu, tak **nelze považovat bez dalšího kteréhokoliv spoluvlastníka nemovitosti**. Pouze v případě, kdy dojde mezi spoluvlastníky k uzavření dohody o hospodaření se společnou věcí (nemovitostí), ze které vyplývá oprávnění jednoho z nich výhradně užívat její vymezenou část, může být za oprávněnou osobu považován spoluvlastník disponující takto vymezenou částí. Obdobně návrh na zrušení údaje o místu trvalého pobytu musí podat, nevyplyvá-li z dohody spoluvlastníků něco jiného, v souladu s ustanovením § 29 odst. 5 správního řádu všichni spoluvlastníci.

Ohlášení změny místa trvalého pobytu s neplatným občanským průkazem

Ochránce zjistil, že Ministerstvo vnitra změnilo názor na otázku, kterým okamžikem je účinné ohlášení změny místa trvalého pobytu, zda přijetím ohlášení ohlašovou (tj. oddělením vyznačené části občanského průkazu, vydáním potvrzení o změně místa trvalého pobytu, úhradou správního poplatku) anebo až zaevidováním změny místa trvalého pobytu úřadem obce s rozšířenou působností. Z vyjádření ředitele odboru správních činností ke stanovisku ochránce v rámci jednoho šetření totiž nepřímo vyplynulo, že k přihlášení stěžovatelky došlo přijetím ohlášení

ohlašovnou a že záležitost měla být řešena nikoliv rozhodnutím o nezaevidování změny místa trvalého pobytu (jak Ministerstvo vnitra dosud tvrdilo), ale v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu zahájeného z moci úřední. Stanovisko, podle něhož **je ohlášení změny místa trvalého pobytu účinné přijetím ohlášení ohlašovnou**, je podle ochránce správnější.

Zpětné zaevidování místa trvalého pobytu dětí narozených v cizině

Ochránce řešil případ české státní občanky žijící dlouhodobě v zahraničí, která požádala o vydání osvědčení o státním občanství České republiky a o zápis narození do zvláštní matriky pro své dítě několik let po jeho narození. Překvapením pro ni bylo zjištění, že její **dítě bylo automaticky zaevidováno k trvalému pobytu na území České republiky**, a to **zpětně ke dni narození**. Kromě nepřijemností s povinností úhrady poplatku za odvoz a likvidaci komunálního odpadu to pro ni může znamenat i postih ze strany státu, v němž žije a který nepřipouští možnost být hlášen k trvalému pobytu ve dvou státech. Problém by v tomto případě mohl být vyřešen výkladem ustanovení § 10 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, dle něhož by dohoda rodičů o místě trvalého pobytu dítěte mohla být učiněna nejen před narozením dítěte, ale až s podáním žádosti o zápis narození do zvláštní matriky. Ochránce se v této věci opakovaně, avšak bezúspěšně, obracel na ministra vnitra s návrhem na přijetí uvedeného výkladu zákona.

Změna rodného čísla

Podle názoru ochránce je třeba odlišovat případy, kdy změna rodného čísla byla bývalým Úřadem důchodového zabezpečení dotčené osobě oznámena, od případů, kdy změna byla před lety pouze poznamenána v databázi úřadu, avšak dotčené osobě oznámena nebyla a ani se nepromítla do informačního systému evidence obyvatel. Ministerstvo vnitra, jemuž agenda rodných čísel od roku 2003 náleží, dosud postupovalo tak, že i v případě neoznámení změny rodného čísla změnilo původní údaje v informačním systému, tuto skutečnost dotčené osobě pouze oznámilo a nutilo ji k výměně osobních dokladů.

Podnět sp. zn.: 739/2007/VOP/MV

Pokud změna rodného čísla byla před lety poznamenána pouze v databázi tehdejšího Úřadu důchodového zabezpečení a nebyla dotčené osobě oznámena, Ministerstvo vnitra by mělo postupovat podle nynější právní úpravy. Je-li tedy dosud užívané rodné číslo duplicitní, mělo by o změně rozhodnout ve správním řízení podle části druhé správního řádu.

Ministerstvo vnitra sdělilo dopisem ze dne 10. ledna 2007 paní H. V., že na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení provedlo šetření ohledně správnosti jejího rodného čísla a zjistilo, že jí dosud užívané rodné číslo není jejím rodným číslem a že jí bylo Úřadem důchodového zabezpečení z důvodu duplicity přiděleno jiné rodné číslo. Současně jí sdělilo přidělený tvar rodného čísla. Úřad městské části Praha 14 na základě pokynu ministerstva vyzval dopisy ze dne 18. ledna 2007 paní H. V. pod pohrůžkou pokuty, aby se z důvodu změny rodného čísla dostavila na úřad za účelem provedení úkonů, které souvisely s vydáním nového občanského průkazu a cestovního dokladu. Paní H. V. šla záležitost projednat na Ministerstvo vnitra, kde jí sdělili, že jde o jedinou cestu, jak věc nyní řešit. Ministerstvo jí sdělilo, že Úřad důchodového zabezpečení dne 17. ledna 1975 z důvodu duplicity provedl změnu rodného čísla, aniž o tom kohokoli informoval.

Stěžovatelka se obrátila na ochránce, který její podání posoudil podle obsahu jako správnou žalobu.

Na základě poučení ochránce podle § 13 zákona o veřejném ochránci práv podala paní H. V. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. V žalobě mimo jiné uvedla, že pokud by akceptovala výzvu Úřadu městské části Praha 14 k výměně osobních dokladů, znamenalo by to pro ni spoustu komplikací, neboť rodné číslo používá jako osobní identifikátor ve svých databázích řada institucí, s nimiž člověk přichází běžně do styku.

Vzhledem k tomu, že se jednalo o věc precedenčního charakteru, sledoval ochránce vývoj případu i po podání správní žaloby.

Městský soud v Praze vydal nejprve předběžné opatření, kterým uložil, aby Úřad městské části Praha 14 nenutil paní H. V. k výměně dokladů, dokud se záležitost nevyřeší. Rozsudkem z 11. září 2007 soud Ministerstvu vnitra zakázal, aby pokračovalo v úkonech znemožňujících užívání původně přiděleného rodného čísla. Ministerstvo podalo proti rozsudku kasační stížnost, již Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007 zamítl.

Nejvyšší správní soud poměřoval veřejný zájem s ochranou autonomní sféry nositelky rodného čísla. Veřejný zájem vyjádřený v zákoně o evidenci obyvatel dbá na zachování principu jedinečnosti rodného čísla. Osoba se shodným rodným číslem, jaké má žalobkyně, je však občankou jiného státu (Slovenska) a na území České republiky se dlouhodobě nezdržuje. K porušení principu unicity tedy nedochází. Nejvyšší správní soud uzavřel, že na vykonání změny rodného čísla provedené v roce 1975 nelze spravedlivě trvat. Aby mohlo dojít k účinné změně rodného čísla, musela by být provedena v souladu s nynější právní úpravou (§ 17 zákona o evidenci obyvatel) a z důvodů zde uvedených.

Údaj o místě narození v osobních dokladech

Ochránce se opakovaně setkával se stížnostmi občanů nespokojených se zápisem místa narození v osobních dokladech. Občané obvykle poukazují na to, že mají v občanském průkazu jako místo svého narození uvedenu obec podle aktuálního územního členění, a nikoliv obec, v níž se narodili, ale nyní je částí jiné obce, anebo mezitím zanikla např. v důsledku budování přehradní nádrže nebo důlní činnosti.

Ministerstvo vnitra v minulých letech neakceptovalo řešení, které by umožnilo na žádost občana do občanského průkazu zapsat **nepovinný údaj – místo narození podle stavu v době narození občana**. Následně byl Ministerstvem vnitra zpracován návrh novely zákona o občanských průkazech, která předpokládá dobrovolné zavedení tzv. elektronického občanského průkazu, na němž by byl rozsah uváděných údajů oproti současnému stavu značně omezen. Ministerstvo vnitra však i nadále předpokládá, že by se i zde uváděl údaj o místě narození, a to podle stavu územního členění v době podání žádosti. Jelikož ochránce ví, jak je tato záležitost některými občany nepříznivě vnímána, navrhl, aby údaj o místě narození nebyl v občanském průkazu uváděn vůbec. Ani tento návrh však nebyl akceptován. Ochránce proto i nadále hledá cesty, jak otázku uvádění místa narození v osobních dokladech řešit.

Matriční agenda

Poznatky, které ochránce získal za sedm let svého působení v matriční agendě, shrnul do sborníku stanovisek „*Matriční úřady*“ vydaném na jaře 2008. Sborník byl rozeslán na všechny matriční úřady v České republice, krajské úřady i na Ministerstvo vnitra. Ochránce ve sborníku upozornil mj. na nutnost některých legislativních změn. Jedná se např. o nedostatečnou úpravu oprav chybných údajů v matričních dokladech (pokud se například po mnoha letech přijde na chybný přepis jména nebo příjmení, je občan buď nucen nechat si vyměnit své osobní doklady, anebo požádat o povolení změny jména nebo příjmení, zapsaného v matriční knize).

Ověřování pravosti podpisu mimo úřední místnost

Ochránce při šetření jednoho z podnětů zjistil, že na některých úřadech není zažita změna právní úpravy, k níž došlo s účinností od 1. března 2006 zákonem č. 21/2006 Sb., o ověřování.

Příslušný úřad městské části odmítl provést ověření podpisu mimo sídlo svého úřadu a odkázal na matriční úřad, který však provést ověření také odmítl. Ochránce zjistil, že **webové stránky Magistrátu města Brna neobsahují informace o ověřování mimo úřední místnost** a že magistrát na telefonické dotazy podává nesprávnou informaci o místní příslušnosti matričních úřadů k ověřování. **Zákon umožňuje provést ověření podpisu ze závažných důvodů i mimo úřední místnost úřadu**, obdobně jako to umožňovala předchozí právní úprava. Nová právní úprava však představuje významnou změnu v tom směru, že přímo ze zákona již nejsou pověřeny prováděním vidimace a legalizace matriční úřady. Úřad, který vede matriku, tak již nemůže provádět ověřování v celém svém matričním obvodu, jako tomu bylo za účinnosti předchozího zákona č. 41/1993 Sb., ale pouze ve správním obvodu své obce, resp. městské části.

Po upozornění ochránce tajemník magistrátu oslovil tajemníky všech úřadů městských částí pověřených prováděním agendy ověřování a apeloval na ně, že k žádostem o provedení ověření podpisu mimo úřední místnost je nutno přistupovat vstřícně. Doplněny byly také webové stránky magistrátu, kde je již přehledně popsána situace, který úřad může ze závažných důvodů provádět ověřování mimo sídlo úřadu.

2.17 PRÁVO NA INFORMACE

Informace o výsledku kontroly

Ochránce se shodl s Úřadem pro ochranu osobních údajů v otázce poskytování **informací o výsledku kontroly provedené živnostenským úřadem u podnikatelského subjektu**. Úřad tak potvrdil názor, že informace o tom, zda kontrola shledala nedostatky, zda za ně byly uloženy sankce a v jaké výši, **nepředstavuje u podnikající fyzické osoby osobní údaj**. Překážkou pro poskytnutí těchto informací nemůže být podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ani povinná mlčenlivost dle zvláštních předpisů. Ochránce proto vyvíjí tlak na Ministerstvo průmyslu a obchodu, aby metodicky vedlo živnostenské úřady k tomu, že výše uvedené informace mají žadatelům poskytovat. S touto problematikou úzce souvisí též otázka poskytování informací o výsledcích kontrol České obchodní inspekce u podnikajících právnických osob (*blíže viz též str. 86*).

Podnět sp. zn.: 3589/2006/VOP/KČ

Úřad je povinen poskytnout na základě zákona o svobodném přístupu k informacím jakémukoliv žadateli informaci o tom, zda bylo s určitým podnikatelským subjektem zahájeno řízení o přestupku, který má souvislost s jeho podnikáním, a jaký byl výsledek tohoto řízení, včetně výše uložené sankce.

Stěžovatel dostal na základě výsledku živnostenské kontroly pokutu za přestupek související s jeho podnikáním. Vyjádřil pochybnost o tom, zda vůči němu živnostenský úřad v Táboře nepostupoval šikanózně, a žádal jej, aby mu sdělil, jaký byl výsledek přestupkového řízení v jiném konkrétním případě, jehož skutkové okolnosti znal a byly velmi podobné jeho případu. Živnostenský úřad odmítl sdělit tyto informace a Ministerstvo průmyslu a obchodu v průběhu šetření jeho postup potvrdilo. Úřady se odvolaly zejména na povinnou mlčenlivost, na specialitu ustanovení živnostenského zákona o živnostenském rejstříku, a také na ochranu osobních údajů podnikatelky, které se přestupkové řízení vedené podle živnostenského zákona týkalo.

Ochránce dospěl k závěru, že požadované informace měl úřad poskytnout. Povinná mlčenlivost je totiž uložena jednotlivým úředním osobám, nikoliv úřadu jako celku. Vztah k ní řeší zákon o svobodném přístupu k informacím jednoznačně. Pokud jde o domnělou specialitu ustanovení o živnostenském rejstříku, ochránce naznal, že ta by se mohla uplatnit, pokud by žadatel chtěl znát souhrn všech sankčních opatření uložených určitému podnikatelskému subjektu. Pokud však žadatel chce znát informaci o výsledku konkrétního sankčního řízení, o jehož existenci se dozvěděl jinou cestou, je třeba uplatnit zákon o svobodném přístupu k informacím. V otázce ochrany soukromí se ochránce obrátil na Úřad pro ochranu osobních údajů. Ten potvrdil jeho názor, že informace související bezprostředně s podnikáním určité fyzické osoby nepředstavují osobní údaj.

Ochránce v dané věci oslovil Ministerstvo průmyslu a obchodu a nyní vyčkává, zda ministerstvo jeho závěry bude akceptovat.

Informace o interních dokumentech povinného subjektu

Ochránce již dříve upozornil na to, že za vnitřní pokyny, jež se neposkytují, nelze považovat ty části dokumentů, které upravují práva a povinnosti třetích osob vůči povinnému subjektu. Povinné subjekty se nicméně začaly uchýlovat k tomu, že některé pokyny dotýkající se práv třetích osob vydávají utajeně v podobě **neoficiálních dokumentů**, jejichž existence je známa pouze vybraným zaměstnancům povinného subjektu (takový postup je charakteristický zejména pro Ministerstvo financí – viz též str. 72). Ochránce důrazně varuje před popsanou praxí, a zejména před jejím užíváním ve veřejné správě. Jejím výsledkem je rozpor se zásadou transparentnosti veřejné správy, snižování důvěry občanů v demokratické instituce a vytváření atmosféry utajování. Tyto postupy také nutně vyvolávají podezření z uplatňování svévole při rozhodování a zásadách do práv jiných subjektů.

Kopie dokumentů

Ochránce se ve věci pořizování kopií dokumentů ze správních spisů snažil přimět Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra, aby restriktivně vykládala zákonná ustanovení, která možnost kopírování omezují (§ 168 stavebního zákona a § 23a zákona o azylu). Např. ustanovení § 168 stavebního zákona by mělo být vykládáno podle svého smyslu tak, že pokud žadatel žádá

o kopii projektové dokumentace, jejíž poskytnutí se nemůže dotknout práv projektanta či vlastníka stavby, měl by úřad tuto kopii žadateli poskytnout i bez souhlasu uvedených osob. Vzhledem k tomu, že se snaha ochránce minula účinkem a navíc se objevily další problémy s pořizováním dokumentů ze správních spisů, **doporučuje ochránce Poslanecké sněmovně** přijetí změn v právní úpravě (blíže viz *Doporučení Poslanecké sněmovně*, str. 114).

2.18 OCHRANA SPOTŘEBITELE

Prodejní zájezdy

Ochránce se v roce 2008 setkával zejména s opakovanými podněty poukazujícími na aktivity prodejců v rámci tzv. „*předváděcích a prodejních zájezdů*“. Nejčastějšími oběťmi nekalých praktik prodejců jsou osoby důchodového věku, u nichž je pravděpodobnost účinné obrany velmi nízká.

Jako významné posílení ochrany spotřebitele nejen v oblasti prodejních zájezdů hodnotí ochránce implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES, která zavádí do českého práva **zákaz klamavých a agresivních praktik**. Z dosavadních zkušeností ochránce s několikaměsíční účinností novely zákona o ochraně spotřebitele však vyplývá, že úřady si dosud neuvědomily, že **odhalování takových deliktů není možné činit dosavadním způsobem**. Stávající praxe správních úřadů totiž vychází zejména z písemných důkazů (smlouvy, návody k obsluze apod.). Uskutečňování nekalých praktik se však obvykle děje ústně a neexistuje tak písemný záznam o jednání, k němuž dochází před uzavřením příslušné smlouvy. Úspěch při odhalování nekalých praktik tedy přinese pouze **změna strategie úřadů** při vyšetřování správních deliktů. Je proto třeba, aby úřady kladly větší důraz na svědecké výpovědi, výsledky prodávajících, vzájemnou konfrontaci apod. Tato změna však jistě znamená i podstatně vyšší časové, materiální i personální vytížení stávajících úřadů.

Podnět sp. zn.: 3769/2008/VOP/DS

Česká obchodní inspekce by měla při odhalování nekalých praktik používat i jiné důkazní prostředky než vlastní zjištění a písemné podklady.

Ochránce šetřil postup České obchodní inspekce při prověřování oznámeného deliktu klamavých praktik. Na prodejním zájezdu jedné obchodní společnosti zakoupili stěžovatelé přístroj, který měl sloužit k detoxikaci organismu (přístroj s léčebnými účinky). Obdrželi dokonce letáky s popisem léčebných účinků. Přístroj však deklarované vlastnosti neměl a jednalo se v podstatě o „lavor k hygieně nohou, k němuž byla pouze na efekt připojena cívka“. Inspekce na základě podnětu stěžovatelů provedla kontrolu v sídle společnosti a stěžovatelům sdělila, že sice výrobek našla, avšak návody přiložené k výrobkům v sídle společnosti nehovoří o zdravotnickém prostředku a neobsahují žádné údaje o léčivých účincích. Z těchto důvodů inspekce případ uzavřela s tím, že není spolehlivě prokázáno, že by došlo ke spáchání správního deliktu zákazu klamavé obchodní praktiky (věc pojímala pouze v rovině tvrzení proti tvrzení).

Po provedeném šetření ochránce především konstatoval, že pokud by skutečně došlo k prezentaci výrobku, při níž by byly deklarovány jeho léčebné účinky, avšak ve skutečnosti by se jednalo o lavor ke koupání nohou, byla by naplněna skutková podstata deliktu porušení zákazu užívání nekalých praktik. Dále ochránce shledal pochybení inspekce, neboť nesprávně zhodnotila

dostupné informace, ne zahájila správní řízení o správním deliktu a znemožnila tak jeho odhalení. Ochránce upozornil, že je úkolem orgánů státní správy, aby správní delikt vyšetřily a získaly důkazy o vině, či nevině prodávajícího. Dlouhodobé podceňování důkazu svědeckou výpovědí a lpění na písemných důkazech považuje ochránce za nesprávné. Právě svědecké výpovědi podepřené dalšími důkazy a vyhodnocení všech důkazů je klíčem k odhalování nekalých praktik.

Bohatá škála nekalých praktik se totiž děje ústně, přičemž neexistuje písemný záznam o jednání, které se odehrává většinou v předmluvní fázi. Úspěch při odhalování těchto nekalých praktik tedy může přinést pouze změna strategie úřadů při vyšetřování správních deliktů s větším důrazem na jiné než písemné důkazní prostředky.

Oblastní inspektorát vzal zprávu ochránce na vědomí, avšak nepřistoupil k žádným krokům, které by vedly k poškození prodejce. Ochránce z tohoto důvodu zvažuje další kroky, jak přimět Českou obchodní inspekci, aby dodatečně zahájila řízení o správním deliktu.

Splátkový prodej

S prodejními zájezdy souvisí i problematika přidružených spotřebitelských úvěrů, jež jsou poskytovány nebankovními subjekty přímo na prodejních zájezdech. Z řady opakujících se podnětů ochránce vyvozuje, že na těchto zájezdech musí alespoň v některých případech docházet ke **sjednávání úvěrových smluv** bez vědomí spotřebitelů, kteří podepisují vedle několika vyhotovení kupních smluv také smlouvy úvěrové, jejichž všechna vyhotovení si však ponechává prodávající zastupující zároveň poskytovatele úvěru. V těchto případech pak často dochází ke scénáři, kdy na odstoupení od kupní smlouvy v zákonné lhůtě prodávající nereaguje, úvěrová smlouva však spotřebitele „zavazuje“ dále (spotřebitel od ní neodstoupí) a nebankovní subjekt poskytující úvěr vymáhá své pohledávky. Děje se tak bez ohledu na **zánik kupní smlouvy**. Obchodní společnosti prodejců vznikají a zanikají dle potřeb jejich společníků, mění svá jména a unikají před odpovědností. Spotřebitelé však musí dále splácet „sjednané“ úvěry formálně bezúhonným poskytovatelům úvěrů. Současná právní úprava obsažená v ustanoveních zákona o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru (zákon č. 321/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která má uvedený problém řešit, je velmi problematická a v praxi nevyužitelná. Ochránce proto v rámci konzultací s Ministerstvem průmyslu a obchodu ohledně transpozice směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru požaduje promyšlené implementování části směrnice zakotvující **automatický zánik úvěrové smlouvy pro ty případy, kdy dojde k odstoupení od kupní smlouvy či od smlouvy o poskytnutí služby**.

Postupování podnětů

Ochránce dlouhodobě považuje za problematickou značnou roztržičnost pravomocí více než desítky úřadů působících na poli ochrany spotřebitele. Spotřebitelé tak mají výrazně ztíženu startovní pozici, neboť se mnohdy musí složitě propracovat ke správnému úřadu, který může příslušný potenciální správní delikt vůbec řešit.

Ve stávajícím modelu ochrany spotřebitele tak ochránce trvá na **součinnosti všech úřadů, které k ochraně spotřebitele působí**. Stále se však setkává s případy, kdy správní orgány, jimž je adresován podnět spotřebitele, nesprávně vyhodnotí jeho obsah a zabývají se pouze jeho částí spadající do jejich působnosti, aniž by jej v ostatních částech postoupily dle § 42 správního řádu dalším úřadům a o tomto postoupení vyrozuměly spotřebitele. Zejména obecní živnostenské

úřady menších měst nedokáží obvykle vyhodnotit veškeré aspekty doručených stížností. Řada správních deliktů tak zůstává nevyšetřena, neboť informace o jejich spáchání se ani nedostanou k příslušnému úřadu.

Podnět sp. zn.: 5233/2007/VOP/DS

Obdrželi-li živnostenský úřad podnět upozorňující na správní delikt, k jehož projednání je příslušná Česká obchodní inspekce, je jeho povinností dle § 42 správního řádu podnět inspekci písemně postoupit a o tomto úkonu vyrozumět spotřebitele.

Ochránce vytkl živnostenskému úřadu v Bystřici pod Hostýnem, že se z podnětu stěžovatele zabýval pouze částí spadající do jeho působnosti, avšak další části podnětu nechal bez povšimnutí, aniž by je v souladu se správním řádem postoupil příslušnému úřadu (České obchodní inspekci). O postoupení musí být přitom spotřebitel vyrozuměn písemně, aby vždy věděl, kdo se jeho podnětem (resp. jeho příslušnou částí) bude věcně zabývat.

Česká obchodní inspekce na základě šetření ochránce dodatečně projednala správní delikt (nevyřízení reklamace do 30 dnů) a uložila za něj pokutu.

Veřejnost výsledků kontrol České obchodní inspekce

Ochránce se zabývá stanoviskem České obchodní inspekce, která odmítá poskytovat informace o výsledcích svých kontrol zahájených z vlastní iniciativy v případech, kdy o ně občané žádají podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Podnět sp. zn.: 3186/2008/VOP/DS

Rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace v podobě jmen provozovatelů čerpacích stanic, jimž byly pravomocně uděleny pokuty, je nezákonné. Výjimka z obecné povinnosti poskytovat informace uvedená v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se netýká výsledků správního řízení.

Ochránce na základě dostupných informací prošetřil z vlastní iniciativy činnost České obchodní inspekce, která odmítá sdělit konkrétní jména provozovatelů čerpacích stanic, jimž byly uděleny pokuty. V šetřeném případě bylo o informace požádáno konkrétními osobami podle zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž inspekce informace svými rozhodnutími žadatelům odepřela.

Ochránce shledal tato rozhodnutí nezákonnými, neboť ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, jímž bylo odepření informace odůvodněno, na takové případy nedopadá, neboť jde o informace vzniklé činností samotné inspekce při plnění jejích úkolů a takové informace je nutno poskytnout.

Odpírat tyto informace nelze ani s poukazem na povinnost mlčenlivosti pracovníků dle zákona o státní kontrole, neboť poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím není porušením mlčenlivosti.

Ochránce se domnívá, že obecné setrvávání inspekce na tomto stanovisku může závažně narušit princip otevřenosti veřejné správy.

Česká obchodní inspekce setrvala na svém právním názoru, a ochránce se proto s věcí obrátil na nadřízený úřad (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a zároveň případ medializoval.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

Ochránce vedl několik šetření týkajících se Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, která souvisela s **principem otevřenosti veřejné správy** a právem na informace.

Kromě toho ochránce konstatoval pochybení v postupu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále „Rada“), která zastavila sankční řízení vedené proti provozovateli televizního vysílání, aniž by svůj postup v rozhodnutí jakkoliv odůvodnila nebo aniž by důvody pro zastavení byly obsaženy alespoň ve správním spise. S ohledem na výrazný rozpor mezi vydaným rozhodnutím a podklady shromážděnými v průběhu správního řízení hodnotil ochránce postup Rady jako vadný a způsobující **nepřezkoumatelnost rozhodnutí**.

Ochránce se rovněž setkal s problémy, které vyvolává specifická úprava správního řízení před Radou. Zákon totiž znemožňuje, aby se v rámci řízení uplatnila zásada dvojinstančnosti, a proti správnímu rozhodnutí tak **nejsou přípustné řádné či mimořádné opravné prostředky**. Jediným „opravným“ prostředkem, kterým lze napadnout nesprávné rozhodnutí Rady, je správní žaloba.

Český telekomunikační úřad

Ochránce v uplynulém roce zaznamenal stížnosti na postup telefonního operátora v případech, kdy dojde k **ukončení smlouvy uzavřené na dobu určitou v důsledku úmrtí účastníka**. V některých případech požadoval telefonní operátor po dědicích zaplacení smluvní pokuty za předčasné ukončení smlouvy. Jelikož ochránce považoval tento postup za nesprávný, upozornil na tuto praxi Český telekomunikační úřad a požádal jej o stanovisko.

Na základě několika správních řízení vedených v podobných případech vyslovil Český telekomunikační úřad závěr, že **účastnický smluvní vztah mezi telefonním operátorem a účastníkem zaniká smrtí účastníka**, bez ohledu na to, zda je to upraveno v podmínkách smlouvy. Český telekomunikační úřad vychází z názoru, že práva a povinnosti účastníka vyplývající z takového smluvního vztahu mají osobní povahu a vztahují se jen k osobě účastníka. V případě smrti proto nepřecházejí na další osobu.

Podle stanoviska Českého telekomunikačního úřadu, se kterým se ochránce ztotožnil, dnem smrti zaniká smluvní vztah, ale nejsou tím dotčeny závazky zůstavitele vzniklé přede dnem smrti.

2.19 DOZOR A KONTROLA STÁTU NAD ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVOU

Pořizování obrazových a zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva

Přetrvávajícím problémem, kterým se ochránce zabývá, jsou práva spojená s účastí občanů na zasedání zastupitelstva obce. Konkrétně ochránce řešil možnost pořizování videozáznamu z jednání zastupitelstva kraje.

Ochránce nesouhlasil s postupem, kdy zastupitelstvo kraje zakázalo pořizovat videozáznam ze svého zasedání, přestože jeho pořizováním občan nerušil průběh zasedání. Ministerstvo vnitra v postupu zastupitelstva neshledalo porušení zákona. Ochránce však zaujal stanovisko, že zasedání zastupitelstev obcí a krajů jsou veřejná a projednávají se na nich veřejné (komunální) záležitosti. **Občan má proto právo na přístup k informacím ze zasedání zastupitelstva**, a to i formou pořizování obrazových a zvukových záznamů a zastupitelstvo je povinno mu tento postup umožnit. Není oprávněno v jednacím řádu, ani konkrétním usnesení, pořizování obrazových

a zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva občanů zakázat, pokud jeho pořizováním nedochází k rušení zasedání.

Občan pořizující záznam má **však povinnost respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku**. Občan si proto musí být vědom toho, že při pořizování obrazových a zvukových záznamů může natáčet i tzv. „projevy osobní povahy“ a že tak může činit jen se souhlasem osoby, jejíž projev má být zaznamenáván. Ochránce projednal svoje stanovisko s Ministerstvem vnitra, které jeho právní závěry přijalo.

Hospodaření s obecním majetkem – připojení ke kanalizaci

Aktuálním problémem, který řeší řada obcí, je budování kanalizace či vodovodů. V několika případech si občané u ochránce stěžovali, že obec po nich požaduje, aby jí poskytli příspěvek na vybudování vodovodu a kanalizace. Postup obce stěžovatelé hodnotili jako nezákonný.

Ochránce tuto záležitost projednal s Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra (dále „*Odbor dozoru a kontroly*“) se závěrem, že některé obce nejsou dostatečně informovány o **možnosti získat část nákladů na vybudování vodovodu a kanalizace stanovením místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku podle zákona o místních poplatcích**. Financování s pomocí příspěvku samozřejmě není vyloučeno za podmínky, že se jedná o dobrovolný příspěvek a obec požadavkem finančního příspěvku nepodmiňuje napojení na vodovod a kanalizaci. Opačný postup však je v rozporu se zákonem o vodovodech a kanalizacích. Zákon totiž vlastníku vodovodu (kanalizace) zakazuje podmiňovat napojení vyžadováním finančních plnění a naopak mu ukládá povinnost umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci (pokud to umožňují kapacitní a další technické požadavky). Odbor dozoru a kontroly poskytl obcím metodické stanovisko k otázce využití místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku a doporučil jim při stanovení výše poplatku spolupracovat se znalci.

Pronajímání obecních bytů

Řada podnětů se týkala postupu obce při pronajímání obecních bytů. Obce do svých **pravidel pro hospodaření s byty** zahrnují i podmínky, které nejsou v souladu se zákonem a mívají i **diskriminační charakter**. Příkladem je stížnost občana, kterému obec odmítla žádost o byt, protože pravidla o hospodaření s byty stanoví, že žadatel o byt, jakož i všechny osoby žijící s ním ve společné domácnosti, musí být bezúhonný a tuto podmínku jsou povinny doložit výpisem z trestního rejstříku.

Ochránce v těchto případech inicioval provedení dozoru a kontroly výkonu samostatné působnosti obce. Výsledkem takových šetření bylo konstatování, že podobné podmínky nejsou v souladu s Listinou základních práv a svobod. Nezákonným bylo shledáno i takové ustanovení, které podmiňovalo možnost požádat o byt občanstvím České republiky. Zde byl Ministerstvem vnitra konstatován rozpor s právem Evropské unie, podle něhož mají mít hospodářsky činní přistěhovalci a jejich rodinní příslušníci stejný přístup k bydlení jako občané členského státu. Zjednáání nápravy bylo dosaženo odstraněním nezákonných a diskriminačních ustanovení z pravidel pro hospodaření s byty.

Právo občana vyjadřovat na zasedání zastupitelstva stanoviska k projednávaným věcem

Ochránce se setkává s podněty, ve kterých si občané stěžují na omezování svého práva vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, k němuž dochází na základě jednacích

řádů zastupitelstev některých obcí. Jednací řády právo občanů omezují například vyloučením možnosti přednést stanovisko ústní formou, stanovením omezeného počtu vystoupení k témuž bodu nebo vymezením určitého časového limitu.

Ochránce v takových případech spolupracuje s Odborem dozoru a kontroly. Zastává názor, že v souladu s ústavou je třeba vykládat příslušná ustanovení zákona o obcích tak, že veškeré záležitosti, které zastupitelstvo obce projednává na svém zasedání, se týkají všech občanů obce, a ti proto mají právo se k nim vyjadřovat. Ve smyslu zákona tedy **občané mohou svá stanoviska vyjadřovat k jakékoli projednávané věci**, tzn. musí mít možnost vyjádřit se dříve, než je o věci rozhodnuto (resp. předtím, než je přijato usnesení). Rovněž mají právo vyjádřit se k projednávané věci, která je na programu jednání, bez ohledu na to, zda k ní bude přijato usnesení (tzv. informace zastupitelům). Postup, při němž je do programu zasedání zařazen jeden bod určený k vyjadřování občanů souhrnně na konci ke všem již projednaným bodům, odporuje demokratickým principům. Občanům by tak bylo upřeno právo ovlivňovat rozhodování zastupitelstva, a současně je tím porušeno obecné právo občana podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ministerstvo vnitra závěry ochránce podpořilo a přistoupilo ke zjednání nápravy.

Obecně závazné vyhlášky a řízení u Ústavního soudu

Této problematice je věnována část II. (viz str. 22).

2.20 OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Přestože ochránce v roce 2008 neukončil žádné šetření přímo proti Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále „Úřad“), setkával se s problematikou ochrany osobních údajů v řadě případů napříč celou svou působností. Ochránce v této souvislosti vyzoroval, že orgány státní správy někdy účelově argumentují ochranou osobních údajů. Jedná se o případy, kdy nechtějí poskytnout nějaké informace nebo sdělit jméno určité osoby. Přestože ochránce vnímá skutečnost, že **princip otevřenosti veřejné správy** se může dostávat do konfliktu s **ochranou soukromí**, má za to, že ochrana osobních údajů je v některých případech zneužívána k utajování těch informací, které by měly být veřejně dostupné.

Jindy jsou naopak poskytovány poměrně citlivé osobní údaje a státní orgány jsou vůči takovým aktivitám lhostejné (např. nedobrovolné odběry DNA ve věznicích, poskytování údajů z evidence obyvatel o nezrušitelně osvojených dětech). Zde ochránce kritizuje skutečnost, že úřady v konkrétních případech používají metodu „*účel světlí prostředky*“ a ve jménu proklamovaného veřejného zájmu překračují limity, které k ochraně soukromí stanoví čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod.

Poskytování údajů z evidence obyvatel o nezrušitelně osvojených dětech

Ochránce se opakovaně setkal s problematikou poskytování údajů z evidence obyvatel o nezrušitelně osvojených dětech. Jde vesměs o případy, kdy jsou biologičtí rodiče hledáni policií či soudem v novém bydlišti osvojeného dítěte. Příčinu tohoto zásahu do soukromí lze obecně spatřovat v tom, jak je údaj o osvojení nešetrně zpracováván různými státními orgány. Ochránce kupříkladu zjistil, že v době, kdy je dítě již pravomocně osvojeno, nedochází v informačním

systému evidence obyvatel po určitou dobu ke změně údajů o vztahu mezi osvojenecem a biologickým rodičem.

Ochránce proto zahájil ve věci šetření a inicioval dialog s oddělením centrální evidence obyvatel Ministerstva vnitra. Výsledkem této aktivity by měla být snaha o co nejrychlejší **odstranění necitlivých zásahů do soukromí nezrušitelně osvojených dětí**.

Ochrana osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému

Ochránce podpořil snahu Úřadu pro ochranu osobních údajů o ochranu osobních údajů v právní úpravě Národního zdravotnického informačního systému, kterou připravuje Ministerstvo zdravotnictví v návrhu zákona o zdravotních službách (*Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 688*).

Ochránce vyslovil názor, že navrhovaná právní regulace je nešetrná k ochraně soukromí pacientů, jejichž údaje mají být shromažďovány a dále zpracovávány **bez jejich výslovného souhlasu** a bez zakotvení požadavku na jejich **anonymizaci**. Navíc se v porovnání se zahraničními úpravami v některých aspektech dokonce dostává do příkrého rozporu s evropským standardem ochrany dat ve zdravotnictví.

Ochránce podpořil záměr Úřadu, aby všechny dílčí aspekty byly regulovány na úrovni zákona, nikoliv vyhlášky či nařízení vlády, jak zamýšlelo původně ministerstvo. Současně by uvítal i návrh, aby každý z registrů byl podrobně vymezen co do **účelu, rozsahu** zpracovávaných dat a **doby zpracování** údajů, po jejímž uplynutí budou údaje anonymizovány.

V neposlední řadě se ochránce vyjádřil k záležitosti přístupu k Národnímu zdravotnickému informačnímu systému. V návrhu ministerstva totiž bylo uvedeno, že k veřejným částem registrů má přístup kdokoliv. Z celkového textu návrhu však není zřejmé, jaký je faktický rozsah veřejně dostupných údajů, co tvoří **veřejnou a neveřejnou část**, ani kým má být tento rozsah stanoven (ministerstvem, správcem, zpracovatelem).

Připomínky ochránce ani Úřadu nebyly v připomínkovém řízení Ministerstvem zdravotnictví akceptovány. Z tohoto důvodu ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání nových zdravotnických zákonů zohlednila potřebu ochrany osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému (*viz Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 118*).

Ochrana osobních údajů a nahlížení do sbírky listin katastru nemovitostí

Ochránce vyslovil v Senátu Parlamentu České republiky zásadní nesouhlas s novelou zákona o katastru nemovitostí (vyhlášenou pod č. 8/2009 Sb.), která **výrazně omezuje práva občanů při nahlížení do sbírky listin** (nově nahlížení bude možné jen ve formě převzetí zpoplatněné kopie příslušného dokumentu, žadatel bude muset navíc prokázat svou totožnost a uvést, z jakého důvodu chce touto formou do listiny „*nahlédnout*“).

Český úřad zeměměřický a katastrální (předkladatel novely) jako důvod omezení veřejnosti katastru nemovitostí mimo jiné používal i argument ochrany osobních údajů. Podle něj by občané neměli mít volný přístup k údajům, jako je cena prodávané nemovitosti, soupis dědictví apod.

Ochránce se schváleným režimem nesouhlasí, a to jednak proto, že ve skutečnosti **k žádné ochraně osobních údajů nedošlo** (režim poskytování údajů z katastru se stal pouze více „*byrokratický*“), a navíc „*převzetí zpoplatněné kopie*“ v řadě případů nebude možné, neboť žadatel nebude moci označit konkrétní listiny, aniž by do nich předem nahlédl.

Návrhy ochránce bohužel nebyly vyslyšeny a Senát navrženou novelu schválil. Ochránce má však i nadále za to, že by veřejnost katastru měla být zachována v podobě před novelou. Především však ochránce považuje za úsměvné, pokud předkladatelé účelově argumentovali potřebou ochrany osobních údajů, přestože jim muselo být zřejmé, že ve skutečnosti k žádnému zvýšení ochrany soukromí nedojde. Skutečným účelem schválené změny tak byl především **fiskální zájem katastrálních úřadů**.

Ochrana osobních údajů a poskytování údajů o podnikajících fyzických osobách

Ochránce se shodl s Úřadem pro ochranu osobních údajů v otázce poskytování informací o výsledku státní kontroly provedené živnostenským úřadem u podnikatelského subjektu. Informace o tom, zda kontrola shledala nedostatky, zda za ně byly uloženy sankce a v jaké výši, nepředstavuje u podnikající fyzické osoby osobní údaj. Z tohoto důvodu nemohou být žadateli o informace odepřeny uvedené údaje s poukazem na potřebu ochrany osobních údajů [§ 8a zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. *Blíže viz též str. 82.*

Ochrana osobních údajů a utajování jmen posudkových lékařů

Ochránce se s problematikou ochrany osobních údajů setkal i v případě žádostí o kopii odborného posudku (*blíže viz též str. 44*). Ochránce zjistil, že úředníci Ministerstva zdravotnictví **nechtěli stěžovatele poskytnout úplnou kopii odborného posudku** (včetně jména jeho zpracovatele), který byl vypracován v souvislosti s její stížností na poskytnutou zdravotní péči. Svůj postup přitom odůvodňovali nutností **ochrany osobních údajů zpracovatele posudku**. Pacientka si však nemohla ověřit, zda byl zpracovatel posudku osoba nezávislá na dotčeném zdravotnickém zařízení, s odpovídající odborností, případně zda jde o osobu nepodjatou. Pacient má přitom právo na poskytnutí kopie veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a v jiných zápisech vztahujících se k jeho osobě.

Ochránce takový postup kritizoval a požádal ministra o zpřístupnění jména zpracovatele posudku. Ochránce má za to, že odmítání poskytnutí úplného posudku je z pohledu ochrany osobních údajů neodůvodněné, neboť na daný případ se vztahuje výjimka zakotvená v ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). **Zpracovatel posudku se totiž dostává do pozice „zaměstnance veřejné správy“**, neboť stížnost posuzuje pouze na základě pověření úřadu a s ohledem na tuto činnost se stává i příjemcem veřejných prostředků. Utajování jména takové osoby tedy není důvodné.

Se stanoviskem ochránce se ztotožnil i Úřad.



SYSTEMATICKÉ NÁVŠTĚVY ZAŘÍZENÍ, V NICHŽ SE NACHÁZEJÍ OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

V roce 2008 ochránce pokračoval v provádění systematických návštěv (§ 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv) a rovněž prováděl následné návštěvy některých domovů pro seniory, které navštívil v roce 2007.

1. PSYCHIATRICKÉ LÉČEBNY

Vzhledem k tomu, že zacházení s pacienty psychiatrických léčeben není podrobeno efektivní vnější kontrole (existující kontrolní mechanismy jsou totiž přísně úsekově orientované např. na hygienická pravidla, nakládání s finančními prostředky, plnění limitů pojišťoven apod.) a obecné soudy v rámci řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče posuzují pouze oprávněnost hospitalizace (nikoli její podmínky), provedl ochránce v prvním čtvrtletí 2008 systematické návštěvy v osmi psychiatrických léčebnách.

Cílem dvou až třídních návštěv bylo zejména posouzení **právního režimu pobytu osob** na tzv. **příjemových odděleních** (tato oddělení mají většinou uzavřený charakter a jsou určena především pro pacienty před umístěním na specializovaná oddělení), neboť právě zde se nachází řada pacientů v režimu tzv. **nedobrovolné hospitalizace**. Návštěvy dále směřovaly jednak ke zhodnocení právní stránky hospitalizací a léčby a jednak ke komplexnímu posouzení režimu uzavřených oddělení psychiatrických léčeben. V rámci návštěv byla navštívena rovněž gerontopsychiatrická oddělení a oddělení pro mentálně postižené pacienty. K návštěvám ochránce přizval i psychiatrické odborníky, kteří mu pomáhali s vyhodnocením lékařské dokumentace.

Tabulka uvádí, která zařízení byla navštívena. S výjimkou psychiatrické léčebny ve Lnářích, která je zřízena Jihočeským krajem, je zřizovatelem navštívených léčeben Ministerstvo zdravotnictví.

Název zařízení	Kraj	Počet navštívených oddělení	Kapacita zařízení	Počet pacientů v době návštěvy	Prům. délka hospitalizace (ve dnech)
PL Šternberk	OL	3	530	509	85,2
PL Kosmonosy	SČ	3	600	554	86
PL Kroměříž	ZL	4	1 083	1 019	60
PL Havlíčkův Brod	VY	3	845	747	107
PL Dobřany	PZ	5	1 260	1 220	132,6
PL Opava	MS	6	1 015	930	54
PL Horní Beřkovice	ÚS	4	587	544	96
PL Lnáře	JČ	2	70	70	52

Vysvětlivky k tabulce:

Zkratky: PL = psychiatrická léčebna; JČ = kraj Jihočeský, PZ = kraj Plzeňský, ÚS = kraj Ústecký, OL = kraj Olomoucký, SČ = kraj Středočeský, MS = kraj Moravskoslezský, ZL = kraj Zlínský, VY = kraj Vysočina.

Ochránce nezjistil zacházení, které by se dalo označit za kruté zacházení, nebo dokonce mučení. Zjistil však případy formalizovaného detenčního řízení a provádění zákroků jen s formálním souhlasem nemocného (případně i bez souhlasu), případy odlidštěného režimu na odděleních nebo nedůstojného prostředí pro léčbu.

Celkově chce ochránce poznamenat, že postavení pacientů se v jednotlivých léčebnách velmi liší. Rozdílů jsou i na srovnatelných odděleních v rámci jedné léčebny (např. mužské a ženské oddělení). Existují zažitá režimová pravidla bez opory v právních předpisech zdůvodňovaná organizačními, nikoli terapeutickými důvody.

Ve vztahu k tzv. příjmovým oddělením ochránce zjistil, že jsou zde obecně umisťováni pacienti, kteří se projevují neklidem. Jedná se tedy jak o pacienty nově přijímané, tak o déle hospitalizované pacienty, jejichž chorobné projevy jsou spojeny s neklidem. Ochránce tento stav kritizoval, neboť **různorodá skladba pacientů** klade značné nároky na zvládnutí a soužití pacientů s různými diagnózami je problematické.

Co se týče materiálních podmínek, ochránce konstatoval, že **vnitřní prostředí navštívených oddělení je až na výjimky velmi neutěšené a nedůstojné**. Technický stav a prostorové řešení oddělení jsou důvodem pro mnoho režimových omezení, znemožňují snadný dohled nad pacienty, ti mají obtížný přístup k venkovním vycházkám, oddělení neklidných pacientů a pacientů ostatních nejsou oddělena apod. Rovněž díky stavu budov nemohou fungovat menší terapeutické skupiny.

Svá zjištění konzultoval ochránce s řediteli navštívených léčeben při společném jednání a následně adresoval systémová doporučení Ministerstvu zdravotnictví, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu spravedlnosti a krajským úřadům. Zprávu o provedených opatřeních požaduje ochránce do června 2009. Ochránce rovněž apeloval na Ministerstvo zdravotnictví, aby ve spolupráci s představiteli psychiatrických léčeben a zdravotních pojišťoven iniciovalo odbornou diskuzi, jejímž předmětem bude financování psychiatrické péče.

1.1 DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

Dobrovolná a nedobrovolná hospitalizace

V souvislosti s řízením o převzetí nebo držení pacienta ve zdravotnickém zařízení bez jeho souhlasu (tzv. detenční řízení) bylo zjištěno, že ačkoli soudy rozhodují v zákonných lhůtách, není do některých léčeben rozhodnutí po delší čas doručeno. Na konci zákonné sedmidenní lhůty (§ 191b odst. 4 občanského soudního řádu) tak zdravotnický personál nemá informaci o výsledku řízení, resp. léčebna ji sama nezjišťuje.

Ochránce ředitelům léčeben doporučoval aktivně zjišťovat stav řízení, aby na konci lhůty bylo jasno, zda může pacient léčebnu opustit nebo bylo rozhodnuto o jeho nedobrovolné hospitalizaci.

V souvislosti s otázkou přípustnosti držení pacienta v léčebně bylo zjištěno, že léčebny v rámci příjmové procedury požadují od pacientů písemný souhlas s hospitalizací, léčbou, dodržováním vnitřního řádu a někdy i dalšími pravidly. Přitom umístění pacientů na „neklidová oddělení“ bývá obvykle důsledkem jejich špatného psychického stavu.

Ochránce proto doporučil, aby souhlasy byly takovým pacientům předkládány postupně (tedy až v situaci, kdy pacient může vnímat poučení a o souhlasu nebo nesouhlasu kvalifikovaně rozhodnout).

I přes to, že o nedobrovolné hospitalizaci rozhoduje soud, pro nedobrovolně hospitalizovaného pacienta je prakticky nemožné dosáhnout propuštění v případě nedůvodnosti dalšího držení v léčebně. Pokud nemá podporu rodiny nebo přátel, nemá v léčebně k dispozici pomoc, aby uspěl, ba dokonce aby byl vůbec u soudu slyšen. Totéž platí o právní pomoci k zahájení

řízení o navrácení způsobilosti k právním úkonům. Léčebny zde nejsou schopny zajišťovat poradenství a pomoc.

Ministerstvu spravedlnosti proto ochránce doporučil předložit návrh, který by legislativně zakotvil nástroje ochrany práv osob s duševní poruchou.

K problematice rušení ochranného léčení, které je v trestním řízení ukládáno soudem obvykle vedle, resp. místo trestu, ochránce zjistil, že zdravotnické zařízení sice má podat „neprodleně“ zprávu soudu, jestliže pominou důvody pro další trvání ochranného léčení, pacient však obvykle po podání návrhu čeká měsíce na nařízení jednání. Soud totiž není vázán žádnými lhůtami pro rozhodnutí a pacient tak může i po dlouhou dobu zůstat v léčebně, ačkoli lékaři to z medicínského hlediska nepovažují za nutné, případně nepovažují jeho pobyt na svobodě za nebezpečný.

Ochránce Ministerstvu spravedlnosti doporučil předložit návrh, který by uzákonil lhůty pro rozhodování soudu o zrušení ochranného léčení. Stejně doporučení ochránce navrhuje i Poslanecké sněmovně (viz Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 115).

Informovaný souhlas

Ochránce má za to, že do českého právního řádu nejsou provedena ustanovení čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb.m.s.). Zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů) sice v ustanovení § 23 upravuje souhlas pacienta s léčbou, nereaguje však dostatečně na situace, kdy osoba není schopna z důvodu svého psychického stavu dát s léčbou kvalifikovaný souhlas a nemá zákonného zástupce (čl. 6 odst. 3) nebo kdy ho dát nechce a kdy by bez zákroku zaměřeného na léčbu její duševní poruchy se vší pravděpodobností došlo k závažnému poškození jejího zdraví (čl. 7).

Ochránce se také u pěti navštívených léčeben setkal s tím, že **souhlas s hospitalizací je slučován se souhlasem s léčbou**. Od pacientů je totiž vyžadován podpis na velmi obecný formulář obsahující nejen souhlas s hospitalizací, ale i s veškerými diagnostickými a léčebnými úkony. Nepodepsání pravidelně vede k oznámení soudu a obvykle k následnému rozhodnutí o nedobrovolné hospitalizaci. Po podepsání již další souhlas většinou vyžadován není.

Takové formalizované postupy přitom neodpovídají ani požadavkům Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, ani vnitrostátní úpravě obsažené v zákoně o péči o zdraví lidu. Zákonné výjimky z požadavku provedení lékařského zákroku bez informovaného souhlasu (§ 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidu) totiž na všechny situace pacientů umístěných v psychiatrických léčebnách použít nelze.

Ochránce z těchto důvodů adresoval legislativní doporučení Ministerstvu zdravotnictví, aby v nově připravovaných zdravotnických zákonech reflektovalo potřebu vnitrostátní úpravy poskytování souhlasů s léčbou v psychiatrických léčebnách. Stejně doporučení ochránce navrhuje i Poslanecké sněmovně (viz Doporučení Poslanecké sněmovně, str. 116).

Omezovací prostředky

Ochránce věnoval svou pozornost používání omezovacích prostředků, jejichž zákonné vymezení včetně podmínek jejich legálního užití v české právní úpravě chybí. Praxe vychází z metodického pokynu Ministerstva zdravotnictví z roku 2004, který je však respektován jen částečně. Postup psychiatrických léčeben je nejednotný, úprava omezování v jejich vnitřních předpisech není dostatečná a na řadě pracovišť některá opatření nejsou jako omezovací prostředek vůbec

vnímána (například pokud jde o použití neklidové medikace, umístění na uzavřené oddělení nebo použití postranic).

Ochránce dále poukazuje na to, že nejsou používány nejzákladnější **pojistky proti nadužívání a zneužívání takových opatření** (chybí jejich centrální evidence, nejsou pořizovány kvalitní záznamy ve zdravotnické dokumentaci, nejsou stanoveny kompetence jednotlivých pracovníků ani maximální délka platnosti ordinace).

Jako zásadní nedostatek vnímá ochránce to, že na některých pracovištích o použití omezovacích prostředků pravidelně **nerozhodují lékaři**, ale jiný personál (nejčastěji zdravotní sestry). Ochránce se však současně v řadě léčeben setkal s tím, že lékaři ordinují nedostatečně v tom směru, že sestry nemají jasné instrukce co do druhu, množství, možného opakování a podmínek použití omezovacího prostředku.

V mnoha případech bylo zjištěno používání omezovacích prostředků v situacích, kdy není ohrožen pacient nebo jeho okolí (§ 23 odst. 4 písm. b) zákona o péči o zdraví lidu). Příkladem je zamykání pacienta zneklidňujícího svým chováním ostatní tak, aby byl oddělen od ostatních, nebo **zamykání pacientů gerontopsychiatrických oddělení** do síťových lůžek na noc, aby nespadli z postele. Současně se ochránce setkal i s tím, že někteří pacienti byli uzamykáni z toho důvodu, že nad nimi personál nebyl schopen zajistit soustavný dohled. Ochránce se dále setkal s tím, že omezování některých mentálně postižených pacientů je trvalé (tj. tyto **osoby jsou nepřetržitě umístěny v síťovém lůžku**). Tento přístup vnímá ochránce jako zvlášť alarmující.

Co se týče problematiky používání síťových lůžek, zde se ochránce setkal s tím, že **síťová lůžka** jsou na některých pracovištích zahrnována do lůžkového fondu, takže jsou sice obsazována jako běžné lůžko, ale v případě potřeby je použita síť. Takový postup považuje ochránce za nedůstojný a existuje zde riziko, že síťových lůžek bude nadužíváno. Pacient, který v takovém lůžku běžně spí, je navíc vystavován neustálé hrozbě, že síť může být kdykoliv použita nebo že bude přestěhován, aby uvolnil místo jinému pacientovi.

Z uvedených důvodů ochránce uplatnil připomínky k návrhu zákona o zdravotních službách, který by měl použití omezovacích prostředků upravit. Současně ochránce vyzval Ministerstvo zdravotnictví, aby řešilo skutečnost, že pacienti jsou v síťových lůžkách umístováni trvale.

Nedostatek soukromí

Ochránce se ve všech navštívených příjmových odděleních setkal s tím, že zde prakticky neexistuje soukromí. Vzhledem k režimovým opatřením tráví všichni pacienti (průměrně jde o 35 osob) svůj několikaměsíční pobyt ve společných prostorách a v noci jsou umístováni v **mnohalůžkových ložnicích**. Neexistují zde „klidové zóny“, celý den jsou pacienti vystaveni hluku a projevům ostatních pacientů. Oddělení často nejsou vybavena ani vhodnými funkčními místnostmi, jako je návštěvní místnost nebo společenská místnost.

Pacienti jsou nejčastěji ubytováni na tří až pětílůžkových pokojích, často se však lze setkat i s dvanáctilůžkovými pokoji nebo pokoji, které jsou průchozí. Ložnice jsou až na výjimky celodenně uzamykány a dále není zajištěno, aby měl každý pacient k dispozici uzamykatelný prostor pro věci denní potřeby.

V navštívených odděleních není brán ohled na soukromí a **intimitu pacientů na toaletě** a při **hygienických úkonech**. Na mnohalůžkových pokojích nejsou používány zástěny při provádění ošetřovatelských úkonů a úkonů hygieny u pacientů trvale upoutaných na lůžko. Na společných

toaletách oddělení se potom není možné zamknout, v některých odděleních dokonce na toaletách nejsou vůbec dveře a někde dokonce není ani kabinka.

Pro řešení těchto nejzávažnějších případů směřoval ochránce doporučení ředitelům psychiatrických léčeben a Ministerstvu zdravotnictví, aby zajistili, že pacienti budou mít k dispozici uzamykatelné skříňky, bude zajištěna ochrana jejich soukromí při provádění hygienických a ošetrovatelských úkonů, kabinky toalet budou vybaveny uzamykatelnými dveřmi, ve vybraných odděleních budou k dispozici toaletní kabinky a sprchové kouty budou vybaveny závěsy.

Ochránce se zaměřil rovněž na ochranu soukromí pacientů během vizit. Ačkoli na některých odděleních standardně probíhají „v soukromí“, na mnoha se stále odehrávají hromadně za účasti všech pacientů oddělení, přičemž jsou veřejně sdělovány citlivé osobní údaje o zdravotním stavu.

Ochránce proto ředitelům léčeben doporučil, aby vizity byly prováděny tak, aby byly chráněny citlivé údaje, které jsou během vizity sdělovány.

Jako problematické vnímá ochránce **provozování kamerových systémů** v šesti navštívených léčebnách, pro jejichž instalaci tak, jak je nyní provedena, zákon neposkytuje příslušné zmocnění a souhlasy osob nejsou získávány. Navíc není věnována pozornost náležitému informování osob o umístění kamer a není ani zajištěna bezpečnost pořizovaných záznamů. Některé kamery jsou navíc nasměrovány nepříjemným způsobem (např. na turecký záchod v izolační místnosti, na kabinu toalety bez dveří).

Ochránce doporučil ředitelům léčeben, aby získali souhlas pacientů s pořizováním a používáním jejich obrazových záznamů, aby požádali o registraci kamerových systémů Úřad pro ochranu osobních údajů a především aby zvážili, zda je používání kamerových systémů v určitých místech vůbec nezbytné.

Sociální služby pro duševně nemocné osoby

Ochránce zjistil, že v psychiatrických léčebnách dlouhodobě žije řada pacientů (zejména na gerontopsychiatrických odděleních, ovšem rovněž na několika odděleních neklidových), jejichž umístění není vynuceno potřebou trvalé ústavní péče, ale spíše je důsledkem nedostatku specializovaných zařízení sociálních služeb.

Ochránce doporučil Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby ve spolupráci s kraji doplnilo síť sociálních služeb o zařízení pro duševně nemocné pacienty.

2. TEMATICKÉ NÁVŠTĚVY DOMOVŮ PRO SENIORY

V průběhu měsíců dubna až října 2008 byly provedeny tematické návštěvy v 17 zařízeních sociálních služeb pro seniory (dále „*domovy pro seniory*“). Při tematických návštěvách se ochránce zaměřil především na část problémů, na které poukázal již v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2007. Šlo především o otázku faktické nerovnosti stran, které uzavírají **smlouvu o poskytnutí sociální služby**, otázku neuspokojivého postavení osob formálně způsobilých k právním úkonům, ale fakticky neschopných o sobě rozhodovat, nebo o rozdílný přístup zřizovatelů k dělení služeb na základní a fakultativní. Současně se ochránce věnoval finanční stránce pobytu klientů v zařízení.

Tabulka uvádí, která zařízení byla navštívena.

Název zařízení	Kraj	Zřizovatel	Kapacita	Počet uzavřených smluv
Domov pro seniory Vychodilova, Brno	JM	město	130	28
Domov pro seniory Jihlava-Lesnov	VY	město	134	134
Domov pro seniory Stará Role, Karlovy Vary	KV	město	23	21
Domov pro seniory Orlická, Ústí nad Labem	ÚS	město	186	45
Domov pro seniory Jindřichovice pod Smrkem	LI	kraj	67	67
Domov seniorů Liberec-Františkov	LI	kraj	200	198
Domov pro seniory Letovice	JM	město	72	71
Domov Vesna, Orlová-Lutyně	MS	kraj	182	26
Domov pro seniory Kamenec, Ostrava	MS	město	98	91
Domov pro seniory Rybníční, Strakonice	JČ	město	120	119
Domov Harmonie, Mirošov	JČ	kraj	172	171
Domov pro seniory, Sloupnice	PA	město	107	107
Centrum sociálních služeb NADĚJE Broumov, Domov důchodců	KH	město	34	34
SENIOR Otrokovice	ZL	město	75	75
Domov důchodců Šumperk	OL	kraj	250	55
Domov důchodců Prostějov	OL	kraj	270	99
Centrum seniorů Mělník	SČ	město	222	222

Vysvětlivky k tabulce:

Zkratky: JM = kraj Jihomoravský; VY = kraj Vysočina; KV = kraj Karlovarský; ÚS = kraj Ústecký; LI = kraj Liberecký; MS = kraj Moravskoslezský; JČ = kraj Jihočeský; PA = kraj Pardubický; KH = kraj Královéhradecký; ZL = kraj Zlínský; OL = kraj Olomoucký; SČ = kraj Středočeský

2.1 ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

Jednání se zájemcem o službu

Ve všech navštívených zařízeních je zájemce o službu sice seznámen s tím, jaká budou jeho práva a povinnosti, ne vždy však zařízení předává tyto informace v písemné formě. Ochránce je toho názoru, že předáním základních informací v písemné podobě je důležité pro to, aby se zájemce, případně i jeho rodina, mohl následně v klidu s poskytnutými informacemi blíže seznámit. Požadavek písemné formy je rovněž nezbytný z toho důvodu, že ne vždy pověřenými pracovníky zařízení postupují jednotně, a není tak dána záruka předání všech relevantních informací pro rozhodnutí o uzavření smlouvy. Podle ochránce by měl být také poskytován domácí řád, zvláště v situaci, kdy na něj smlouva odkazuje. Současně by mělo být samozřejmostí, že zařízení dopředu uchazečům předloží návrh smlouvy, aby se s ním mohli seznámit.

Ochránce doporučil ředitelům domovů pro seniory, aby předávali zájemcům o sociální služby informace o jejich budoucích právech a povinnostech v písemné formě. Stejným způsobem by měl být poskytován i domácí řád.

Ochránce zjistil, že zařízení až na výjimky nemají vypracovanou jasnou metodiku a kritéria pro obsazování uvolněných míst, jež by umožňovaly objektivně zohlednit naléhavost a potřebnost přijetí zájemce. Pracovníci sice uvádějí, že zařízení je schopno reagovat na závažný stav zájemců, pravidla takového postupu však specifikovat nedovedou.

Ochránce proto doporučil, aby v domovech pro seniory byla vytvořena metodika pro posuzování žádostí uchazečů se zohledněním naléhavých případů.

Smlouva

Ochránce se opakovaně setkal s tím, že smlouvy o poskytnutí sociální služby uzavírají i osoby, které sice nejsou zbaveny způsobilosti k právním úkonům, ale **fakticky nejsou způsobilé činit právní úkony**. Byla zjištěna řada případů, kdy smlouvy podepsali klienti, kteří pro postižení Alzheimerovou chorobou či jinou demencí nebyli orientovaní a vůbec nevěděli o skutečnosti, že před několika dny podepsali smlouvu o poskytnutí sociální služby.

Ochránce je toho názoru, že z důvodu právní jistoty by v takových případech mělo být využito ustanovení § 29 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle kterého soud ustanoví **opatrovníka**, jestliže je to z vážného důvodu třeba. Rovněž je možné využít ustanovení § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které umožňuje, aby osoba, jež není schopna sama jednat a nemá zákonného zástupce, byla zastoupena při uzavírání smlouvy obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Ochránce však u této možnosti upozorňuje na to, že v případech, kdy jsou domovy pro seniory zřizovány obcemi, se může obecní úředník, který zastupuje klienta, dostat do **střetu zájmů**. Z tohoto důvodu ochránce preferuje spíše takový postup, kdy příslušné zařízení využije možnosti ustanovení opatrovníka na základě ustanovení § 29 občanského zákoníku.

Ochránce doporučil, aby ředitelé domovů pro seniory zajistili osobám, které jsou fakticky nezpůsobilé k právním úkonům, ustanovení zástupce. U takového zástupce by navíc nemělo docházet ke střetu zájmů.

Ochránce zjistil, že smlouvy o poskytnutí sociální služby mají obvykle formulářový charakter a nejsou do nich zapracovávány individuální požadavky a potřeby zájemců. Navíc se ochránce setkal s tím, že zaměstnanci mnoha navštívených zařízení mají problém s formulováním rozsahu poskytované péče. Taková skutečnost je přitom náležitostí smlouvy dle ustanovení § 91 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách (sjednání rozsahu předpokládá také ustanovení § 73 odst. 1). Do smlouvy tak bývá opisován zákon a nedochází k potřebné individualizaci.

Ochránce proto doporučil, aby rozsah poskytované služby (péče) byl ve smlouvě dostatečně určitě stanoven. Lze využít i možnost stanovení osobního cíle s odkazem na individuální plán, kterým bude rozsah upřesněn.

S požadavkem určitosti smluv souvisí i otázka jednoznačného vymezení práv a povinností smluvních stran. Ve smlouvách je často uvedeno, že klienti mají povinnost dodržovat vnitřní pravidla, aniž by bylo jasné upraveno, co je oněmi pravidly myšleno. Použití obecného pojmu „dodržování vnitřních pravidel“ by v krajním případě mohlo být důvodem pro neplatnost smlouvy z důvodu její neurčitosti.

Ochránce proto ředitelům domovů pro seniory doporučil ve smlouvách jednoznačně vymezovat obsah závazných pravidel, případně na ně ve smlouvě odkázat a jejich text použít jako přílohu smlouvy.

Ve vztahu k poskytování sociální služby zákon stanoví poskytovateli povinnost plánovat spolu s uživatelem průběh poskytování. Ochránce však v této souvislosti zjistil, že tuto povinnost některá zařízení plní jen formálně, případně se omezují jen na poskytování zdravotní péče. Ochránce shledal, že mnozí pracovníci neměli dostatečnou možnost seznámit se s metodou individuálního plánování, a z tohoto důvodu bývají cíle zaměřeny na základní činnosti neošetřovatelské povahy

vyjmenované ustanovení § 49 zákona o sociálních službách nebo cíle nedostatečně zohledňují každodenní život klientů.

Ochránce ředitelům domovů pro seniory doporučil, aby věnovali dostatečnou pozornost efektivnímu individuálnímu plánování a v této souvislosti doporučil proškolit příslušné pracovníky.

Ochránce se setkal s tím, že výpovědní lhůty u smluv o péči se v jednotlivých zařízeních značně liší. Lze se setkat s výpovědní lhůtou v délce 7 dní, jednoho, dvou a tří měsíců. Ochránce má za to, že výpovědní lhůty by měly být stanoveny přiměřeně k sociální situaci klientů. Stejně tak by měly být přiblíženy podmínkám stanoveným občanským zákoníkem pro vztah nájemního bydlení. Ochránce v této souvislosti nevidí důvod, aby byly smlouvy uzavírány jen na dobu určitou. U řady seniorů je úmysl v zařízení sociálních služeb dožít zřejmý a terminování smlouvy je pro ně zbytečně stresující.

Ochránce doporučil, aby výpovědní lhůty u smluv o poskytování sociálních služeb byly přiblíženy výpovědním lhůtám, které občanský zákoník stanoví pro výpověď pronajímatele z nájmu bytu. Současně ochránce vyslovil, že by smlouvy obecně neměly být uzavírány na dobu určitou.

Úhrada za poskytované služby

Ochránce se zabýval problematikou částek, které mají být klientům vráceny za neodebrané služby. Tyto případy nastávají zejména tehdy, když uživatel na přechodnou dobu domov opustí (například odjede na dovolenou). Pokud jde o vrácení záloh na úhradu stravy, ochránce zjistil, že v žádném z navštívených zařízení nelze odhlásit jednotlivá jídla. Vrácení částek je umožněno jen v případě vícedenní nepřítomnosti v zařízení. Cena jednotlivých jídel přitom stanovena je, včetně části režijní a ceny potravin.

Ochránce doporučil, aby klientům za předem stanovených podmínek byly vráceny zálohy i za jednotlivá jídla.

Ochránce se i nadále setkává s tím, že některé služby jsou zařízeními označovány za fakultativní (tyto si klient připlácí nad rámec příspěvku na péči), i přesto, že jde o činnosti, které zákon označuje za „činnosti základní“. Ochránce tuto skutečnost kritizuje a poukazuje na to, že by mělo být vždy přihlíženo k tomu, kvůli jakému „handicapu“ klient dostává příspěvek na péči. Ochránce má za to, že zařízení sice může zpoplatnit poskytnutí úkonů péče, které jsou podřaditelné „základní činnosti“, nesmí se však jednat o situaci, kdy uživatel je z důvodu svého postižení v příslušných úkonech odkázán na pomoc jiné osoby a je mu z tohoto důvodu poskytován příspěvek na péči.

Ochránce požadoval, aby nedocházelo ke zpoplatňování úkonů péče jako fakultativních v případě, kdy se jedná o „základní činnosti“ dle zákona o sociálních službách a konkrétní uživatel je v tomto rozsahu závislý na pomoci jiné osoby.

3. NÁSLEDNÉ NÁVŠTĚVY

3.1 DOMOVY PRO SENIORY

Ochránce uskutečnil následné návštěvy ve čtyřech domovech pro seniory, v nichž chtěl ověřit plnění doporučení, která adresoval vedení domovů pro seniory po návštěvách v roce 2007. Pro provedení následných návštěv si ochránce vybral Domov pro seniory Domažlice, Domov

důchodců Kladno, Domov pro seniory Podlesí, Domov pro seniory Skalice, Domov pro seniory Telč a Domov pro seniory Krč.

Ochránce zjistil, že část doporučených zařízení byla zcela naplněna. Jednalo se například o instalaci signalizačních zařízení u lůžek, osazení topení regulačními ventily nebo větší specializaci pro seniory trpící demencí. Dále došlo k posunu v otázce aplikace standardů kvality sociálních služeb a k **intenzivnější práci s individuálními plány**. Domácí řady zařízení byly rovněž přepracovány a dříve používaná praxe „povolení“ či „schválení“ vycházek mimo domov již není realizována. Domovy také akceptovaly doporučení směřující k **umožnění uzamykání skříní, pokojů a toalet**. V téměř všech domovech bylo zaznamenáno zvýšení počtu pracovníků, především pečovateli nebo sociálních pracovníků, domovy též přistupují ke **zřizování nových profesí** (pracovník volnočasových aktivit, ergoterapeut apod.). Některé domovy zavedly pro podporu svých pracovníků externí supervizi.

Některá opatření však realizována nebyla. Jako příklad lze uvést otázku **přehlašování trvalého pobytu**. Ačkoliv vnitřní předpisy přiznávají klientům právo svobodně rozhodnout o přehlášení či nepřehlášení trvalého bydliště, fakticky jsou stále pracovníky nuceni k přehlašování. Zaměstnanci také často nepřipouští **možnost volby způsobu výplaty důchodu** (v některých zařízeních přetrvává jako jediná možnost tzv. „hromadný seznam“, kdy jsou zasílány důchody všech klientů na společný účet domova). Někde zase stále vykonávají funkci opatrovníka klientů pracovníci zařízení (především sociální pracovníci), a přetrvává tedy možnost střetu zájmů.

Pokud jde o používání opatření omezujících pohyb, pracovníci zařízení mu sice věnují větší pozornost (např. důkladnějším dokumentováním nebo opatrnějším přístupem), přesto však musí ochránce stále znovu opakovat, že použití opatření omezujících pohyb má svá přesná pravidla stanovená v ustanovení § 89 zákona o sociálních službách, která je třeba dodržovat (např. v otázce používání postranic se praxe nezměnila). Určitým pokrokem je, že klienti s psychiatrickými diagnózami nejsou na pokojích uzamykáni.

Jako neuspokojivou hodnotí ochránce situaci v Domově pro seniory Podlesí. V tomto zařízení stále není přijata revize domácího řádu tak, aby odpovídal nové legislativě sociálních služeb [důvodem je skutečnost, že návrh nového textu byl před rokem odeslán provozovateli (Sociální služby Vsetín), který jej dosud neschválil]. V zařízení přetrvává direktivní přístup ke klientům, plány péče jsou zaměřeny pouze na uspokojování základních potřeb (jídlo, bydlení, hygieny) a individuální plánování poskytování služby není zavedeno. Zástěny pro hygienické úkony nejsou používány, personál stále neví, jak používat omezovací prostředky, postranice pro prevenci pádu jsou používány zcela libovolně a o jejich použití se nevedou žádné záznamy.

Na oddělení pro klienty trpící Alzheimerovou chorobou jsou senioři zamykáni bez stálé přítomnosti personálu. K jejich zklidnění se používá haloperidol a další psychofarmaka jen na základě předběžné či generální ordinace lékaře (po aplikaci není lékař kontaktován a aplikace není řádně zdokumentována).

Přes uvedené nedostatky lze shrnout, že zařízení obvykle věnovala doporučením ochránce pozornost a v rámci svých možností řadu z nich v praxi realizovala.



DISKRIMINACE, SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ

1. PODNĚTY V OBLASTI OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

S podněty, v nichž se objevuje námitka diskriminace, se ochránce setkává obvykle v pracovně-právních vztazích. Vzhledem k tomu, že dosud nebyl schválen návrh tzv. antidiskriminačního zákona, který by zakládal působnost ochránce přímo ve vztazích mezi uchazečem o zaměstnání/zaměstnancem a zaměstnavatelem, setkává se ochránce s problematikou diskriminace při prošetřování činnosti úřadů práce a oblastních inspektorátů práce. Zde byl **nejčastěji tvrzeným diskriminačním důvodem věk** (obvykle v odměňování, při skončení pracovního poměru). Ochránce ve svých šetřeních inspektorátům práce obvykle vytýkal nedůsledné uplatňování všech zákonných kompetencí, ukládání „symbolických“ pokut nebo nevyžadování opatření k nápravě.

Z podnětu koalice neziskových organizací k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva D. H. a ostatní proti České republice se ochránce zabýval také **přístupem romských žáků k základnímu vzdělávání v českém školství**. V této souvislosti ochránce aktivně spolupracoval při tvorbě novely školského zákona, která by měla zajistit systémovou změnu v problematice zařazování romských žáků do hlavního vzdělávacího proudu.

V oblasti diskriminace při přístupu ke vzdělání se ochránce zabýval také otázkou, zda je povinností škol, v nichž je vyučovacím jazykem polština, vést školní dokumentaci v polském jazyce.

Podnět sp. zn.: 3218/2008/VOP/DV

Požadavek, aby školní dokumentace byla vedena ve školských zařízeních s polským vyučovacím jazykem v českém jazyce, neporušuje zásadu zákazu neopodstatněného rozlišování, vylučování, omezování nebo upřednostňování regionálního nebo menšinového jazyka, směřující k odrazování nebo ohrožování jeho zachování nebo rozvoje. Tento požadavek však nebrání tomu, aby školní dokumentace byla vedena paralelně v polském jazyce.

Stěžovatel W. S. nesouhlasil s požadavkem České školní inspekce podporovaným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, aby dokumentace školských zařízení s polským vyučovacím jazykem byla vedena výlučně v českém jazyce. Takové opatření podle jeho názoru mělo být v rozporu s Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin v České republice (vyhl. č. 96/1998 Sb.) a Evropskou chartou regionálních a menšinových jazyků (sdělení min. zahr. č. 15/2007 Sb. m. s.), které mají mít přednost před zákonem.

Ochránce dospěl k závěru, že postup úřadů nebyl v rozporu s uvedenými smlouvami. V Evropské chartě regionálních a menšinových jazyků se v ustanovení čl. 8 hovoří jen o přístupu ke vzdělání příslušníků národnostních menšin. Nikde však není explicitně stanoveno, v jakém jazyce má být vedena školní dokumentace. Podobný požadavek nevyplyvá ani z ustanovení čl. 10 odst. 3 Rámcové úmluvy o ochraně národních menšin v České republice. Ochránce se v této souvislosti ztotožnil s argumentací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které k danému problému uvádí, že některé ze školních dokumentů (např. školní vzdělávací program nebo výroční zpráva) musí být veřejně přístupné a každý má právo do nich nahlížet. Jestliže potom v České republice je „procesním jazykem“ čeština, není spravedlivé požadovat, aby bylo možné se s příslušnými dokumenty seznámit pouze v jazyce národnostní menšiny nebo aby bylo nutné

žádat ředitele školy o překlad těchto dokumentů. Taková argumentace samozřejmě nevylučuje, aby školní dokumentace byla vedena v obou jazycích. Je však zřejmé, že takový požadavek je náročný na administrativní zvládnutí, a záleží proto jen na řediteli školy, zda k němu přistoupí.

Ochránce v postupu ředitele školy, České školní inspekce ani Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy neshledal pochybení a podnět k zahájení šetření odložil.

Ochránce obdržel dále podněty, které poukazovaly na diskriminační a rasově motivované provádění celních kontrol u obchodníků vietnamské národnosti. Přestože ochránce neshledal v samotném postupu orgánů celní správy a cizinecké policie pochybení (tyto orgány jsou oprávněny provádět namátkové kontroly a současně nebylo prokázáno, že by kontroly byly prováděny častěji právě u prodejců vietnamské národnosti), označil za **problematický způsob medializace výsledků takových kontrolních akcí**. Jejich vyzněním totiž byla stigmatizace určité národnostní skupiny (vietnamské), přičemž samotná podstata problému (obava z nelegálního obchodování s určitým zbožím) byla potlačena. Ochránce v této souvislosti odkázal stěžovatele, aby se obrátili s podnětem na Radu pro rozhlasové a televizní vysílání.

Mezi další podněty patřila podání, v nichž stěžovatelé poukazovali na **diskriminační jednání při nabízení služeb**. Zde se ochránce vyjádřil k otázce, na které subjekty se vztahuje zákaz diskriminace zakotvený v ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v případech zveřejňování diskriminačních inzerátů při pronajímání bytů.

Podnět sp. zn.: 5553/2008/VOP/DS

Ani realitní kanceláře, ani pronajímatelé bytů, kteří jsou v postavení podnikatelů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (například developerské či správcovské společnosti), nesmí při nabízení služeb spotřebitele diskriminovat. Činí-li tak, je dán důvod pro udělení sankcí ze strany České obchodní inspekce.

Občanské sdružení se obrátilo na ochránce s podnětem, jímž žádalo prošetření postupu České obchodní inspekce ve věci posuzování diskriminační inzerce realitní kanceláře.

Oblastní inspektorát původně zastával názor, že dle zákona o ochraně spotřebitele není oprávněn pokutovat vlastníky bytů za jejich diskriminační požadavky, neboť nejde o podnikatele, a proto zde vůbec není dána působnost České obchodní inspekce. Ve vztahu k realitním kancelářím potom dovozoval, že tyto sice mají živnostenské oprávnění (koncesi), nicméně pouze „reprodukuji“ přání (byť diskriminační) svých klientů, a proto za takové jednání nenesou odpovědnost.

Ochránce ve věci zahájil šetření, přičemž již v jeho průběhu ústřední inspektorát sám po zhodnocení celé kauzy správně posoudil postavení realitní kanceláře, která nese vlastní odpovědnost za inzeráty, byť se jedná o přání jejího zákazníka. Jak ústřední inspektorát správně poznamenal, nejedná se pouze o postih realitních kancelářů, nýbrž také dalších podnikatelů. Ochránce jako příklad uvádí developery, nebo pronajímatele bytu, u něhož je pronajímání bytů součástí jeho podnikatelské činnosti. Také na tyto subjekty se vztahují povinnosti uložené zákonem o ochraně spotřebitele a Česká obchodní inspekce je oprávněna příslušné porušování zákazu diskriminace postihovat.

Vzhledem k tomu, že Česká obchodní inspekce nakonec začala ve věci jednat a realitní kanceláři byla udělena sankce, ochránce své šetření ukončil.

Mezi podněty, v nichž stěžovatelé poukazovali na nerovné zacházení, patřila i podání z oblasti **vězeňství**. Zde ochránce potvrdil oprávněnost podnětu, který napadal postup Vězeňské služby při umisťování odsouzených do oddělení se zmírněným režimem.

Podnět sp. zn.: 3749/2008/VOP/IK

Záměrné neumisťování obviněných jiné než české nebo slovenské národnosti na oddělení se zmírněným režimem je diskriminací z národnostních důvodů. Omezená kapacita oddělení není rozumným důvodem pro takový postup.

Odsouzený stěžovatel se na ochránce obrátil s podnětem, v němž namítal, že mu měla být odepřena možnost přemístění na oddělení se zmírněným režimem proto, že je cizinec. Ochránce zahájil šetření proti Vězeňské službě České republiky.

Při místním šetření bylo zjištěno, že ve Vazební věznici Praha-Pankrác bylo v minulosti uplatňováno při výběru obviněných, kteří mají být umístěni na oddělení se zmírněným režimem, národnostní hledisko. Přestože příslušný pokyn ředitele věznice již byl zrušen, postupovali pracovníci Vězeňské služby stále v zaběhnuté praxi. Speciální pedagožka například uvedla, že na oddělení se zmírněným režimem jsou umisťováni zásadně pouze obvinění české a slovenské národnosti, protože mezi jinými cizinci, kteří by se tam nedostali (oddělení mělo kapacitu pouze 18 míst), by to mohlo vzbuzovat nevěřivost.

Přestože na umístění na oddělení se zmírněným režimem není právní nárok, nelze neumisťování na oddělení odůvodňovat příslušností k určité národnosti. Jako důvod pro neumisťování by naopak mohlo být akceptováno nedoporučení ze strany psychologa nebo skutečnost, že odsouzený svým chováním neskýtá záruku, že nebude narušovat účel vazby a vnitřní řád.

Ochránce vyslovil, že opatření spočívající v nemožnosti umístit osobu cizí národnosti na oddělení se zmírněným režimem je třeba hodnotit jako nepřipustně diskriminační, neboť jeho uplatňováním dochází k porušení rovnosti obviněných, což je v rozporu s čl. 42 Listiny základních práv a svobod, § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a v neposlední řadě též s čl. 13. Evropských vězeňských pravidel.

Ochránce doporučil vedení vazební věznice přijmout taková opatření, aby bylo při výběru obviněných, kteří chtějí být umístěni na oddělení se zmírněným režimem, postupováno podle stejných kritérií.

Ředitel věznice ochránci sdělil, že příslušný pokyn již byl v minulosti zrušen a že se jedná o pochybení konkrétních pracovníků. Dále zdůraznil, že národnostní, rasové či náboženské hledisko nemá být při zařazování na oddělení vazby se zmírněným režimem zohledňováno, a současně zajistil, aby byli příslušní pracovníci v této oblasti opětovně proškoleni.

2. SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ

Ochránce obdržel řadu podnětů od osob ohrožených sociálním vyloučením. Jednalo se o podání, jejichž obsahem bylo upozornění na špatnou sociální situaci, nedůstojnost bytových podmínek nebo nemožnost pracovní uplatnění. Někteří z občanů si stěžovali na to, že nedosáhli na dávky pomoci v hmotné nouzi či státní sociální podpory, propadli sociální síti a potýkají se se zadlužeností.

Ochránce v dané souvislosti pokládá za alarmující stav, kdy dochází ke koncentraci lidí nacházejících se ve složité sociální situaci na jednom místě. S tím jsou totiž spjaty zvýšené nároky na sociální terénní práci, koordinaci pracovníků sociálních odborů, odborů sociálních služeb i sociálně-právní ochrany dětí a úřadů práce. Šance na návrat do běžného života z takového „ghetta“ navíc bývá velmi obtížná.

Podle ochránce je nepopiratelným faktem, že jsou to obce, kdo má nejbližší k takto ohroženým občanům a kdo může nejlépe využít nástroje pro zabránění rozšiřování a tvorby sociálně vyloučených lokalit. Neznamená to však, že obce na řešení tohoto problému mají „*zústat samy*“. Ochránce proto inicioval ustavení pracovní skupiny při Ministerstvu vnitra, jejímž cílem bylo zpracování „**Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení**“. Jedná se o shrnutí dostupných nástrojů k řešení problému sociálního vyloučení, včetně konkrétních případů dobré praxe. Ty byly shromážděny v rámci **odborné konference „Sociální bydlení“**, kterou ochránce uspořádal ve dnech 24.–25. listopadu 2008. Doporučení (bude publikováno jako první ročník nové „*Edice dobré správy*“ v 1. čtvrtletí roku 2009) obsahuje také informace, které mohou obcím sloužit pro práci s osobami ohroženými sociálním vyloučením, resp. s osobami již sociálně vyloučenými.



ZE VŠEOBECNĚJŠÍ POZNATKŮ – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Ochránce v závěru své zprávy již tradičně předkládá Poslanecké sněmovně své náměty na změnu zákonů a jiných právních předpisů. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna v roce 2008 neprojednala Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007 a ani v této souvislosti nepřijala žádné doprovodné usnesení, v němž by požádala vládu o to, aby se k legislativním doporučením ochránce vyjádřila, nezabývá se ochránce oproti své předchozí souhrnné zprávě v dalším textu otázkou, do jaké míry vláda reflektovala dosavadní doporučení ochránce. Namísto toho ochránce akcentuje ta doporučení, která dosud nebyla realizována, a navrhuje nová doporučení, která vyplývají z jeho poznatků získaných v roce 2008.

Ochránce současně oceňuje pokroky, jichž bylo dosaženo v oblastech, ve kterých již řadu let upozorňoval na nedostatky (zde se jedná především o otázku důchodů osob dlouhodobě pečujících o bezmocnou osobu blízkou, o novelu zákona o znalcích a tlumočnících nebo o změny v poskytování údajů z evidence obyvatel).

1. DOPORUČENÍ, KTERÁ DOSUD NEBYLA REALIZOVÁNA

1.1 ZÁKON O HORNICKÉ ČINNOSTI

Ochránce je i nadále toho názoru, že praxe těžebních společností výrazným způsobem narušuje ochranu vlastnictví osob, jejichž nemovitosti jsou dotčeny těžbou. Ochránce má za to, že určité otázky by při „dobré vůli“ těžebních společností a řádném metodickém vedení Ministerstva průmyslu a obchodu mohly být překlenuty výkladem stávajícího právního předpisu. Nicméně zkušenosti ochránce nasvědčují tomu, že pokud nedojde k explicitnímu vyjádření určitých požadavků přímo do textu zákona, chování těžebních společností se nezmění. Ochránce proto požaduje zejména to, aby došlo ke změně znění ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti (zákon č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů) takovým způsobem, jak tomu bylo v období od 1. ledna 2006 do 22. června 2006 (tj. zakotvením povinnosti těžební organizace „*předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají*“).

Ochránce i nadále doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o hornické činnosti, která by uložila těžebním organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají.

1.2 NOVÁ KONCEPCE ÚŘADU PRO MEZINÁRODNÍ OCHRANU DĚTÍ

Problematická zůstává skutečnost, že Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí je i po opakovaných jednáních mezi ochráncem, Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem spravedlnosti ustanovován kolizním opatrovníkem dětí v případech jejich mezinárodních únosů. V tomto směru se přitom Úřad dostává do střetu zájmů, neboť současně zastupuje jednoho z jeho rodičů, který se na něj obrátí se žádostí o pomoc. Ochránce zjistil, že v některých případech Úřad sice podává proti usnesením soudů, jimiž je ustanovován kolizním opatrovníkem, odvolání, v jiných případech však kolizního opatrovníka bez dalšího vykonává.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, aby na straně Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí nemohlo docházet ke střetu zájmů při řešení mezinárodních únosů dětí.

1.3 SIROTCÍ DŮCHODY

Po přijetí zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) platí změna v podmínkách vzniku nároku na sirotčí důchod. Podmínkou pro vznik nároku nezaopatřeného dítěte je skutečnost, že zemřelá osoba byla poživitelem důchodu (starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního) nebo ke dni smrti splnila podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na důchod (plný invalidní důchod nebo starobní) anebo zemřela následkem pracovního úrazu. Jinými slovy, pokud zemřelá osoba nesplňuje uvedené podmínky, nezaopatřenému dítěti nevznikne nárok na sirotčí důchod.

Nezáviděníhodná situace, do které se osiřelé děti mohou dostat, je důsledkem změny v systému důchodového pojištění (důraz na pojistný princip). Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o důchodovém pojištění odůvodnil změnu podmínek pro vznik nároku na sirotčí důchod tím, že sirotci, kterým nevznikl nárok na sirotčí důchod, budou zabezpečeni systémem sociální pomoci a státní sociální podpory (pozn. podle předchozího zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vznikl dítěti nárok na sirotčí důchod vždy po smrti zemřelé osoby, přičemž byla stanovena minimální výměra sirotčího důchodu). Praxe však ukázala, že to není ideální řešení. Dotčení občané vnímají odkázání na dávky státní sociální podpory (sociální péče) jako nespravedlnost, neboť podmínky vzniku nároku na důchod nemohli nijak ovlivnit. Příslušné sociální dávky jsou potom řádově nižší a jejich čerpání ovlivňují i další skutečnosti, jež ve svém důsledku často znamenají nepřiznání těchto dávek. Účel sirotčího důchodu, jímž je částečná kompenzace ztráty živitele, tak není naplněn.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o důchodovém pojištění, která zakotví nárok na sirotčí důchod alespoň v minimální garantované výši i těm osiřelým dětem, jejichž rodiče v okamžiku smrti nesplnili podmínky pro nárok na starobní či invalidní důchod (garantovaný sirotčí důchod), nebo předložení novely zákona o státní sociální podpoře, která zavede novou dávku v rámci nepojistných systémů, která bude obdobná svým účelem garantovanému sirotčímu důchodu.

1.4 ODDĚLENÍ SE ZESÍLENÝM STAVEBNĚ TECHNICKÝM ZABEZPEČENÍM

Ochránce dlouhodobě považuje za problematický institut tzv. oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Vzhledem k tomu, že v současné době je právní úprava tohoto režimu (resp. vymezení osob, které mu podléhají) obsažena pouze ve vyhlášce, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (vyhl. č. 345/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž zařazení na dané oddělení představuje poměrně závažný zásah do režimu výkonu trestu odsouzeného, měla by být právní úprava obsažena přímo v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Současně by nová úprava měla také jednoznačněji vymezit podstatu tohoto oddělení, které se v praxi daleko častěji používá pro řešení kázeňských potíží s problémovými odsouzenými, nikoliv k umístování „uprchlých vězňů nebo odsouzených, kteří spáchali ve výkonu trestu odnětí svobody další trestný čin“ (§ 8 odst. 3

vyhlášky č. 345/1999 Sb.). Ochránce sice chápe postupy Vězeňské služby, která používá toto oddělení v podstatě k trestání problémových vězňů, nemůže však takové metody považovat za právně konformní a považuje za vhodné, aby vztah kázeňského trestání a zařazení na oddělení se zesíleným zabezpečením byl vyřešen zákonem.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která by jednoznačně vyřešila režim, povahu a smysl oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením.

1.5 PRAVIDELNOST SOUDNÍHO PŘEZKUMU PŘI ODNĚTÍ DÍTĚTE

Zákon o rodině (zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předpokládá v § 46, že soud může za určitých okolností nařídit ústavní výchovu, přičemž je soud povinen nejméně jednou za 6 měsíců přezkoumat, zda trvají důvody pro nařízení tohoto opatření nebo zda není možné zajistit dítěti náhradní rodinnou péči (jinak však je rozhodnutí o odnětí dítěte a jeho umístění mimo rodiny vydáváno na dobu neurčitou). Ochránce není přesvědčen o účelnosti současné úpravy z pohledu praktického fungování systému náhradní rodinné péče. Důvodem je skutečnost, že ze strany soudů není vytvářen dostatečný dohled nad trváním odůvodněnosti umístění dítěte mimo rodinu a současně není vytvářen ani dostatečný tlak na sociální práci s původní rodinou, do které by se dítě mělo vrátit. Za příhodnější proto ochránce považuje změnu zákona tak, aby rozhodnutí o umístění dítěte bylo vydáváno vždy na určitou dobu, přičemž pokud by trvaly důvody pro odnětí dítěte, musely by tyto být v novém rozhodnutí specifikovány.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o rodině tak, aby rozhodnutí o odnětí dítěte bylo vydáváno vždy na dobu určitou, přičemž pokud by trvaly důvody pro odnětí dítěte, musely by tyto být specifikovány v novém rozhodnutí.

1.6 KAMEROVÉ SYSTÉMY V AZYLOVÝCH STŘEDISCÍCH

Deklarovaným důvodem pro zavedení kamerového systému do společných částí (chodby, jídelna, venkovní prostory) azylových zařízení byla prevence násilí a šikany mezi ubytovanými žadateli o azyl. Jakkoliv je toto řešení pochopitelné, je ochránce nucen trvat na tom, že zákon o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů) v současné době neposkytuje zákonný podklad pro instalaci audiovizuálních prostředků (resp. těmito prostředky je nezákonně zasahováno do soukromí, které je pod ochranou čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ochránce je přesvědčen, že současný stav nelze považovat za ústavně konformní (chybí tzv. úřední licence dle § 12 odst. 2 občanského zákoníku). Řešením do budoucna by měla být změna zákona o azylu po vzoru sněmovního tisku č. 191 (Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období), kde byla do zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakotvena instalace kamerových systému v zajišťovacích zařízeních.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o azylu, která by legalizovala používání kamerového systému v azylových zařízeních.

1.7 MÍSTNÍ POPLATKY V ÚTULCÍCH PRO PSY

Ochránce má za to, že novelou zákona o místních poplatcích č. 229/2003 Sb. došlo k vytvoření nerovných podmínek mezi provozovateli obecních a neobecních psích útulků, neboť zákon o místních poplatcích osvobozuje od poplatku ze psů pouze osoby provozující útulky zřízené

obcí (neosvobozuje tedy osoby provozující soukromé útulky). Ochránce má za to, že neexistují důvody, které by mohly vysvětlit příznivější nakládání s provozovateli obecních útulků. Z pohledu občanského práva navíc platí, že opuštění psi jsou ve vlastnictví obce (§ 135 odst. 1 občanského zákoníku). Jestliže se potom provozovatel útulku stará o obecní majetek, jeví se zpoplatnění psů jako nelogické a nespravedlivé.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o místních poplatcích, která by osvobodila od placení poplatku ze psů všechny osoby provozující útulek pro ztracené nebo opuštěné psy, bez ohledu na to, kdo je zřizovatelem útulku.

1.8 NOVÝ ZÁKON O PAMÁTKOVÉ PÉČI

Ochránce opakovaně upozorňuje na systémové nedostatky v oblasti památkové péče. V této souvislosti ochránce poukazuje na skutečnost, že vlastníci objektů umístěných v plošně chráněných územích (památkových rezervacích a zónách) nemají, oproti vlastníkům kulturních památek, ze zákona nárok na finanční podporu na obnovu historicky cenných objektů. Vlastníci takových objektů přitom jsou, obdobně jako vlastníci kulturních památek, zavázáni splnit požadavky orgánů památkové péče (např. u materiálu střešní krytiny, klempířských prvků, výplní otvorů a omítek). Na kompenzaci zvýšených nákladů spojených s požadavky památkové ochrany však nemají ze zákona nárok. Současně není zřejmé, z jakého důvodu by měla zůstat zachována „*dvojkolejnost ochrany památkové péče*“, kdy vedle sebe existují dvě samostatné instituce (památkové ústavy a památkové úřady), které v mnohých případech nahlíží na stavební záměr zcela rozdílně.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení nového zákona o památkové péči, který

upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami

a

sjednotí výkon památkové péče pod jednu instituci, jejíž stanovisko k ochraně památkové péče bude závazné.

1.9 BYDLENÍ OSOB OHROŽENÝCH SOCIÁLNÍM VYLOUČENÍM (SOCIÁLNÍ BYDLENÍ)

Ochránce opakovaně upozorňuje na absenci legislativní úpravy sociálního bydlení jako stále závažnější problém, který přispívá k postupnému propadu sociálně slabých občanů do chudoby a současně zvyšuje sociální napětí ve společnosti.

Ačkoliv vláda ve svém vyjádření k Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 uvedla, že návrh věcného záměru zákona bude předložen v dubnu 2008, doposud se tak nestalo. V roce 2008 naopak došlo k jeho vyškrtnutí z plánu legislativních prací vlády.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o schválení věcného záměru zákona o sociálním bydlení.

2. NOVÁ LEGISLATIVNÍ A JINÁ DOPORUČENÍ OCHRÁNCE

2.1 ZÁKONNÉ RUČENÍ RODIČŮ ZA PLATBU MÍSTNÍHO POPLATKU ZA KOMUNÁLNÍ ODPAD

Dle ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je poplatníkem místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů každá fyzická osoba s trvalým pobytem v obci bez ohledu na svůj věk, a tím případnou finanční nesoběstačnost.

Přestože mezi rodiči a dětmi existuje vzájemná vyživovací povinnost a rodiče jsou zákonnými zástupci svých dětí i v případném řízení o místním poplatku, aktuální právní úprava neumožňuje nedoplatek na místním poplatku, jehož poplatníkem bylo nezletilé dítě, vymáhat na rodičích. Pokud dítě nemá vlastní majetek, který by správce místního poplatku mohl postihnout, vyčkává obvykle zletilosti dítěte, a po letech pak začne nedoplatek vymáhat na něm. Problematická situace, do které se takové děti dostanou, nemůže fakticky zmírnit ani následná teoretická možnost vyžadovat náhradu za finanční plnění na rodičích, nemluvě o riziku zásadního navýšení celkového dluhu pro případ jeho vymáhání cestou soudní exekuce.

Ochránce má za to, že by při zachování stávajícího vymezení poplatníků bylo vhodné zakotvit povinnost zákonného ručení za zaplacení předmětného místního poplatku osobám povinným výživou k nezletilým poplatníkům.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o místních poplatcích, která by zakotvila zákonné ručení osob povinných výživou k nezletilým poplatníkům místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

2.2 AKTUALIZACE HARMONOGRAMU VÝSTAVBY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Ochránce se setkává s tím, že Ministerstvo dopravy, resp. jím řízené organizace, nedokáže investicemi do infrastruktury účinně reagovat na vývoj dopravních zátěží v konkrétních regionech. Hluková zátěž v některé lokalitách přitom značně překračuje povolené limity. Ochránce má za to, že by bylo vhodné nastavit priority při tvorbě Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury tak, aby finanční prostředky směřovaly především do těch oblastí, které jsou postiženy zvýšenou intenzitou dopravy.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o aktualizaci Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013 tak, aby byla maximálně urychlena investiční příprava těch dopravních staveb, jež primárně řeší snížení hlukové zátěže v nejvíce postižených lokalitách.

2.3 STARÉ HLUKOVÉ ZÁTĚŽE

Ochránce shledává, že nejzávažnějšími problémy v oblasti ochrany před hlukem jsou „staré hlukové zátěže“. V praxi orgány ochrany veřejného zdraví řeší tento problém nejčastěji vydáním časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku, který překračuje hygienické limity. Nevyžadují však před jejich vydáním předložení komplexní hlukové studie, která by prokázala, že hlukové limity skutečně nelze z vážných důvodů dodržet. Obvykle jsou v takovém povolení uložena jen taková protihluková opatření, která navrhne sám žadatel.

Ochránce se domnívá, že takové excesy by se daly zčásti omezit, pokud by se řízení o vydání povolení mohly účastnit osoby, které budou dalším provozem zdroje hluku dotčeny [v současné

době to není možné, neboť ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že v řízení o povolení výjimky z hlukových limitů je účastníkem pouze navrhovatel]. Postupy orgánů ochrany veřejného zdraví by tak byly pod kritickým dohledem těch, jejichž zdraví se přímo dotýkají. K tomu by stačilo odstranit ze zákona o ochraně veřejného zdraví (§ 94 odst. 2) zvláštní úpravu účastenství v těchto typech řízení a aplikovat na ně důsledně správní řád.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o ochraně veřejného zdraví, která by umožnila, aby v řízení o povolení „výjimky z hlukových limitů“ (§ 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví) byla účastníkem řízení i osoba, která je provozem zdroje hluku dotčena.

2.4 NEVÝHODNÉ POSTAVENÍ OSAMĚLÝCH RODIČŮ S DĚTMI V SYSTÉMU DÁVEK POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Ochránce upozorňuje na nevýhodné postavení sociálně slabých osamělých rodičů, kteří nemají možnost opatřit si samostatné bydlení, a bydlí proto společně se svými rodiči. Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou příjmy těchto osob vždy posuzovány společně, pokud žijí v témže bytě [§ 4 odst. 6 věta druhá zákona o životním a existenčním minimu (zákon č. 110/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Ochránce považuje důsledky tohoto ustanovení zákona za nespravedlivé. Pokud by totiž rodič nebyl „osamělý“, byl by posuzován společně pouze s manželem/partnerem a svým dítětem, nikoli však už s rodiči, přestože by případně žili v témže bytě. Stejně tak by pomoc od státu pro sebe a své dítě získal tehdy, kdyby vůbec nežil s rodiči. Obdobně nevýhodný princip samozřejmě platí i ve vztahu k rodičům osamělého rodiče oproti rodičům „neosamělého rodiče“, pokud budou žádat o dávky pomoci v hmotné nouzi.

Ochránce v této souvislosti doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o životním a existenčním minimu, která by pro účely společného posuzování osob v systému dávek pomoci v hmotné nouzi odstranila nevýhodné postavení osamělého rodiče, stejně jako rodičů osamělého rodiče.

2.5 ZÁKAZ POŘÍZENÍ KOPIÍ DOKUMENTŮ ZE SPRÁVNÍCH SPISŮ

Jedním z nejdůležitějších procesních práv účastníka správního řízení je vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání správního rozhodnutí. Pokud chce účastník účinně hájit svá práva, musí mít navíc možnost si podklady i okopírovat, aby je mohl doma prostudovat, případně se o nich poradit s odborníkem na danou problematiku.

Překážkou pro takový postup jsou ustanovení některých zákonů [například ustanovení § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), § 23a zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)], která bezdůvodně omezují právo účastníka na pořízení kopií dokumentů ze spisu. Přitom pokud má účastník řízení možnost seznámit se s obsahem spisu, není důvod, proč mu nevydat kopii dokumentů, do nichž nahlédl. Ochránce má za to, že argumenty o možnosti zneužití kopií jsou liché, neboť pokud jde o dokumenty s informacemi, jejichž zneužití by mohlo vést ke zmaření účelu řízení nebo k poškození cizích práv, potom by účastník řízení neměl mít možnost se s nimi seznámit vůbec (i pouhé nahlédnutí do takových dokumentů by totiž mohlo být zneužitelné). Za snahou omezit účastníkovi řízení pouze možnost zkopírovat si dokumenty, do nichž má přitom ze zákona

možnost nahlížet, je ve skutečnosti spíše snaha úřadů usnadnit si práci a omezit možnost kritického hodnocení svých závěrů.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely stavebního zákona a zákona o azylu tak, aby bylo plně zajištěno právo účastníka řízení pořídit kopie dokumentů ze spisu.

2.6 VÝŠE POPLATKU ZA KOPIE DOKUMENTŮ ZE SPRÁVNÍCH SPISŮ

Kromě problému s omezením práva účastníků řízení pořídit si kopie ze správních spisů se objevuje ještě další překážka pro uplatnění práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Jde o správní poplatek za vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů (u prosté kopie činí poplatek 15 Kč za každou stránku). Jakkoliv se může zdát, že nejde o vysokou částku, může se u rozsáhlejších materiálů jednat o tisíce korun. Přitom není výslovně stanoveno, že se tento poplatek nevztahuje na účastníky probíhajících správních řízení a Ministerstvo vnitra vede úřady k tomu, aby jej od účastníků vždy vyžadovaly. Takový postup přitom vede k absurdnímu stavu, kdy účastník řízení musí za pořízení kopie dokumentu z tohoto spisu zaplatit mnohem vyšší částku než osoba, která o kopii téhož dokumentu požádá v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o správních poplatcích, která by upravila režim zpoplatňování kopií ze správních spisů obdobným způsobem, jako je tomu v ustanovení § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím.

2.7 REŽIM PŘIPOUTÁNÍ V NOVÉM ZÁKONĚ O POLICII

Ochránce upozorňuje na to, že v novém zákoně o Policii (zákon č. 273/2008 Sb.) i nadále přetrvává nejasnost ohledně právního režimu připoutání osoby (§ 25), neboť stále není vymezen vztah tohoto omezovacího opatření k donucovacím prostředkům (zejména není zřejmé, jaký je vztah mezi připoutáním podle § 24 a použitím pout podle § 53 zákona o Policii). Pokud připoutání není donucovacím prostředkem, je třeba současně konstatovat, že se na jeho použití nevztahují podmínky stanovené pro donucovací prostředky (zejména předchozí výzva, přiměřenost použití, povinnost zajistit první pomoc a povinnost hlásit použití nadřízenému/státnímu zástupci), a příslušný policista je tedy de facto zbaven všech povinností, které v demokratickém právním státě zajišťují kontrolu jeho činnosti jakožto veřejného činitele.

Nově přijatý zákon oproti předchozí právní úpravě navíc připouští, aby osoba byla připoutána i v policejní cele, kde k tomu již není opodstatnění. Nový zákon tak snižuje předchozí úroveň ochrany osobní svobody, a to v situaci, kdy pro to není věcný důvod (po umístění do cely totiž zadržená osoba již nemůže nikoho napadat a velmi těžko bude ohrožovat svůj vlastní život).

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o Policii, která jednoznačně vyřeší vztah připoutání (§ 25) k donucovacím prostředkům (§ 52 a násl.) a zakáže použití připoutání v policejních celách.

2.8 LHŮTA PRO ROZHODOVÁNÍ O OCHRANNÉM LÉČENÍ

V případech, kdy bylo vedle nebo namísto trestu uloženo ochranné opatření ve formě ústavního ochranného léčení vykonávaného v psychiatrické léčebně, má léčebna podat „neprodleně“ zprávu soudu, jestliže pominou důvody pro další trvání ochranného léčení. Trestní řád (zákon

č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů) však pro rozhodnutí soudu ohledně dalšího výkonu nebo ukončení ochranného léčení nestanoví žádnou lhůtu a během čekání na rozhodnutí (která byla zjištěna i v řádu měsíců) musí pacient setrvat v režimu nedobrovolné hospitalizace v léčebně. Ochranné léčení v ústavní formě je přitom závažným omezením osobní svobody léčebného, které někdy může představovat větší újmu než nepodmíněný trest odnětí svobody, a to zejména díky neurčitosti svého trvání. Trestní řád by proto měl být pozměněn tak, že soud je povinen po podání kvalifikovaného návrhu v určené lhůtě rozhodnout o odůvodněnosti dalšího trvání ochranné léčby.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely trestního řádu, která by stanovila lhůtu, ve které soud musí rozhodnout o návrhu zdravotnického zařízení na ukončení ochranné léčby.

2.9 OPOŽDĚNÉ VYPLÁCENÍ ODMĚN ZA NUTNOU OBHAJOBU, ZNALEČNÉHO, TLUMOČNÉHO

Ochránce se setkal s tím, že soudy opožděně vyplácejí odměny za nutnou obhajobu, znalečného a tlumočného. Příčinou těchto průtahů je nedostatek prostředků v rozpočtu Ministerstva spravedlnosti, neboť rostoucí mandatorní výdaje soudů nejsou ze strany Ministerstva financí zohledňovány. Náklady na nutnou obhajobu přitom představují materiální zabezpečení práva na právní pomoc zakotveného v čl. 37 odst. 2 a 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení takového zákona o státním rozpočtu, který by reflektoval potřebu zajištění mandatorních výdajů soudů, především výdajů na nutnou obhajobu.

2.10 SOUHLAS PACIENTA S LÉČBOU V PSYCHIATRICKÝCH LÉČEBNÁCH

Ochránce je toho názoru, že do českého právního řádu nejsou provedena ustanovení čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb.m.s.). Zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů) sice v ustanovení § 23 upravuje souhlas pacienta s léčbou, nereaguje však dostatečně na situace, kdy osoba není schopna z důvodu svého psychického stavu dát s léčbou kvalifikovaný souhlas a nemá zákonného zástupce (čl. 6 odst. 3) nebo kdy ho dát nechce a kdy by bez zákroku zaměřeného na léčbu její duševní poruchy se vši pravděpodobností došlo k závažnému poškození jejího zdraví (čl. 7).

Vzhledem k tomu, že zákonné výjimky z požadavku provedení lékařského zákroku bez informovaného souhlasu (§ 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidu) nedopadají na všechny situace pacientů umístěných v psychiatrických léčebnách, bylo by účelné přijmout takovou právní úpravu, která by upravovala případy psychiatrické léčby, na něž pamatuje ustanovení čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání návrhů nových zdravotnických zákonů upravila léčbu psychiatrických pacientů způsobem, který bude v souladu s čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně.

2.11 ZMĚNA PRÁVNÍ ÚPRAVY TRVALÉHO POBYTU

Ochránci se jeví jako naléhavá potřeba změny stávající koncepce trvalého pobytu. Podle zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) z přihlášení občana k trvalému pobytu sice výslovně nevyplývají žádná práva k objektu ani k jeho vlastníkovu (trvalý

pobyt je definován jako údaj „pouze“ evidenční), ve skutečnosti však na trvalý pobyt odkazuje celá řada dalších zákonů, a tak je s ním spojeno např. právo volební, výkon mandátu v zastupitelstvech, příspěvek na bydlení, parkování v placených zónách, povinnost uhradit poplatek za svoz a likvidaci odpadu apod. Z poznatků ochránce plyne, že taková práva a povinnosti by měly být vázány spíše na faktické bydliště než na (mnohdy formální) místo trvalého pobytu.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o provedení komplexní analýzy zákonů, které odkazují na institut trvalého pobytu a

následné předložení návrhu změny zákonů, které používají pro stanovení práv a povinností institut trvalého pobytu, s tím, že „místo trvalého pobytu“ v nich bude nahrazeno „místem obvyklého bydliště“.

2.12 ZÁNÍK SMLUV O SPOTŘEBITELSKÉM ÚVĚRU

Ochránce upozorňuje na to, že i přes odstoupení spotřebitele od kupní smlouvy [§ 53 odst. 7 a 8, § 57 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] zůstává úvěrová smlouva, kterou spotřebitel v souvislosti s koupí zboží/poskytnutím služby uzavře, v platnosti a spotřebitele „zavazuje“ dále (pokud od ní spotřebitel neodstoupí). Nebankovní subjekt poskytující úvěr tak vymáhá své pohledávky ze smlouvy o spotřebitelském úvěru, přestože kupní smlouva, kvůli níž byla smlouva o spotřebitelském úvěru sjednávána, se odstoupením od počátku ruší. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru přitom automatický zánik úvěrové smlouvy pro uvedené případy zakotvuje.

Z uvedených důvodů ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, která by zakotvila zánik smlouvy o spotřebitelském úvěru pro případ, že je sjednávána v souvislosti s uzavřením spotřebitelské smlouvy, která je následně zrušena z toho důvodu, že od ní spotřebitel odstoupí.

2.13 REGULAČNÍ POPLATKY PRO ŽADATELE O AZYL

Ochránce upozorňuje na to, že žadatelé o azyl by měli být vyjmuti z povinnosti platit regulační poplatky za lékařskou péči. Od 1. ledna 2008, kdy vstoupila v platnost novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, registruje ochránce problémy s dostupností lékařské péče u cizinců žádajících o mezinárodní ochranu. Zdravotnická zařízení jsou povinna vybírat regulační poplatky od všech, na něž se nevztahuje výjimka ze zákona, tedy i od žadatelů o azyl. Ti však smí legálně pracovat až po uplynutí jednoho roku od zahájení řízení o udělení azylu a jsou tak odkázáni na kapesné vyplácené státem ve výši 16 Kč na osobu a den. Pokud žadatelé nezůstávají v pobytovém středisku, ale žijí v soukromí, mohou sice podle počtu rodinných příslušníků dostávat příspěvek ve výši 1,3–1,6násobku životního minima, ovšem pouze po dobu tří měsíců. Poté se ocitají zcela bez možnosti legálních příjmů.

Ani kapesné však není vypláceno bez výjimek. Například cizinci žádající o azyl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nebo umístění v Příjímacím středisku Velké Přílepy na kapesné dle zákona o azylu nárok nemají. Podobně přestává být kapesné vypláceno cizincům, kteří musejí být hospitalizováni, přestože nemocnice od nich poplatky za péči požadují.

Ochránce považuje za neetické, aby se do problémů s úhradou a vymáháním poplatků dostávaly osoby, které z objektivních důvodů nemohou získat prostředky na jejich zaplacení.

S ohledem na uvedené skutečnosti ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání návrhů nových zdravotních zákonů přijala novelu zákona o veřejném zdravotním pojištění, která by osvobodila žadatele o mezinárodní ochranu od povinnosti platit regulační poplatky.

2.14 UŽÍVÁNÍ STAVBY V ROZPORU S KOLAUDAČNÍM ROZHODNUTÍM, OZNÁMENÍM O UŽÍVÁNÍ STAVBY ČI KOLAUDAČNÍM SOUHLASEM

S přijetím nového stavebního zákona došlo i k úpravě skutkových podstat správních deliktů a přestupků. Zatímco užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí je postižitelné i podle nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který také zná i novou skutkovou podstatu „užívání stavby bez oznámení o jejím užívání“ nebo „bez kolaudačního souhlasu“, zákonodárce opomněl upravit situaci, kdy vlastník stavby užívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, případně v rozporu s oznámením o užívání či kolaudačním souhlasem. Nový stavební zákon zná pouze delikt užívání změny stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, kolaudačním souhlasem nebo oznámením o užívání stavby. Ačkoliv změna účelu užívání stavby bývá v řadě případů spojena i se změnou stavby samotné, nemusí tomu tak být nutně.

Vzhledem k tomu, že se v praxi vyskytují případy, kdy dochází pouze ke změně užívání bez jakýchkoliv stavebních úprav nebo úprav, které nelze podřadit pod „změnu stavby“, existuje v zákonné úpravě „mezera“, neboť i když je zákonem stanovena povinnost vyžádat si ke změně v užívání stavby stanovisko stavebního úřadu, není nedodržení této povinnosti sankcionováno. Chybějící postih užívání stavby v rozporu s příslušným povolením potom neukázněné uživatele těchto staveb zvýhodňuje a umožňuje dlouhodobé udržování protiprávního stavu.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely stavebního zákona tak, aby byl umožněn postih osob užívajících stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, kolaudačním souhlasem nebo oznámením o užívání stavby.

2.15 OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ V NÁRODNÍM ZDRAVOTNICKÉM INFORMAČNÍM SYSTÉMU

Ochránce upozorňuje na to, že vládní návrh zákona o zdravotních službách (*Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, sněmovní tisk č. 688*) je v části, která upravuje Národní zdravotnický informační systém, nešetrný k ochraně soukromí pacientů, jejichž údaje mají být shromažďovány a dále zpracovávány.

Ochránce by především uvítal, aby každý z navrhovaných registrů byl podrobně vymezen co do účelu, rozsahu zpracovávaných dat a doby zpracování údajů, po jejímž uplynutí budou údaje anonymizovány. Současně by bylo vhodné, aby bylo výslovně upraveno, které údaje patří do tzv. veřejné části registru, do níž má mít přístup každý.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání zákona o zdravotních službách zohlednila potřebu ochrany osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému.

2.16 STANOVENÍ NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY NA BANKOVNÍM ÚČTU PRO PŘÍPAD EXEKUCE

Ochránce se dlouhodobě setkává s problémy, které způsobuje stávající úprava postižení pohledávky z účtu u peněžního ústavu, na který jsou běžně připsovány prostředky, jež jinak výkonu rozhodnutí (exekuci) nepodléhají vůbec nebo pouze částečně. Vzhledem k tomu, že právní úprava nestanoví žádný limit, který by musel na účtu zůstat, ocitá se množství osob v důsledku postižení pohledávky z účtu u peněžního ústavu dočasně zcela bez prostředků. Stávající právní úprava teoreticky umožňuje popsanou situaci řešit cestou částečného zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce) pro nepřípustnost, fakticky však tento postup není dostatečně účinný (výsledku často nelze dosáhnout dostatečně rychle v průběhu dnů či týdnů).

Ochránce se domnívá, že popsaná situace je nadále neúnosná, a proto po vzoru některých zahraničních úprav navrhuje vložit do občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nové ustanovení § 304b tak, aby byla stanovena minimální částka (např. 4 000 Kč), která nesmí být postižena – musí být po určitou dobu na účtu zachována k volné dispozici povinnému.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely občanského soudního řádu, která by zakotvila minimální částku, jež nesmí být při přikázání pohledávky z účtu u peněžního ústavu po určitou dobu postižena.



ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

Zákon o veřejném ochránci práv předpokládá, že „ochránce každoročně podává do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací“.

Na první pohled lze mít za to, že podat tuto zprávu je především moje povinnost. S tímto výkladem se však nemohu smířit, protože jsem přesvědčen, že podat zprávu o své činnosti, která se stane sněmovní publikací a kterou posléze zveřejňuji, je totiž současně i mým významným právem.

Činnost veřejného ochránce práv je z podstaty věci soustředěna především na prověřování stížností jednotlivých občanů, kteří reklamují selhání státní správy, a do jisté míry ochránce postrádá možnost zobecňovat výsledky, k nimž dospěje. Jsem proto přesvědčen, že zejména projednání a publikování souhrnné zprávy nabízí jedinečnou a autoritativní příležitost učinit objektivní hodnocení činnosti jako celku.

Předkládaná zpráva je osmá v pořadí, a je tedy součástí řady dokumentů, které na sebe formálně i věcně navazují. Stalo se proto také pravidlem, že součástí souhrnné zprávy je ohlédnutí za poznatky a závěry, které vyplývají ze zprávy předcházející.

Politická realita současnosti však paradoxně způsobila, že Poslanecká sněmovna až do okamžiku, kdy uzavírám práci na Souhrnné zprávě za rok 2008, neměla možnost dosud projednat Souhrnnou zprávu za rok 2007. Jestliže tedy budu tvrdit, že současná zpráva navazuje na zprávu za rok 2007, musím si současně osvojit postoj neodpovědného sebevědomí a vycházet z předpokladu, že by stejně jako předcházející zprávy byla příznivě hodnocena i zpráva dosud neprojednaná a že by Poslanecká sněmovna opětovně vyslovila shovívavou spokojenost nad činností veřejného ochránce práv. Možná že mne k tomuto závěru opravňuje i sama skutečnost, že v uplynulém období nedošlo k žádným podstatným výkyvům či změnám v mojí činnosti.

Pokud odhlédnu od uvedených předpokladů, za výslovný projev příznivého hodnocení mé činnosti mohu považovat pouze skutečnost, že v roce 2008 opět stoupal počet podnětů, se kterými se na mne občané a instituce obraceli. Na druhé straně stížnosti podávané v uplynulém období jsou podobné jako v letech předcházejících, což signalizuje, že k podstatné změně nebo nápravě v celé řadě oblastí veřejné správy nedošlo.

V okamžiku, kdy k Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2008 připojuji svůj vlastnoruční podpis, musím zdůraznit, že zpráva, jednotlivé podklady a řešení jsou výsledkem odpovědné činnosti mých odborných spolupracovníků, a je tedy na místě, abych jim při této příležitosti za dobře odvedenou práci poděkoval.

V Brně dne 21. března 2009

JUDr. Otakar Motejl, v. r.
veřejný ochránce práv

SOUHRNNÁ
ZPRÁVA
O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO
OCHRÁNCE
PRÁV
2008

Editor: JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.

Pro Kancelář veřejného ochránce práv
vydala Masarykova univerzita v roce 2009

Grafický návrh Eva Lufferová
Sazba a příprava pro tisk Radka Vyskočilová
1. vydání, 2009 Náklad 500 výtisků
Tisk PRINT MATULA, s. r. o.
Olomoucká 27, 618 00 Brno
Pořadové číslo RMU-1/09-02/58
ISBN 978-80-210-4822-5