

Zpráva za čtvrté čtvrtletí roku 2010

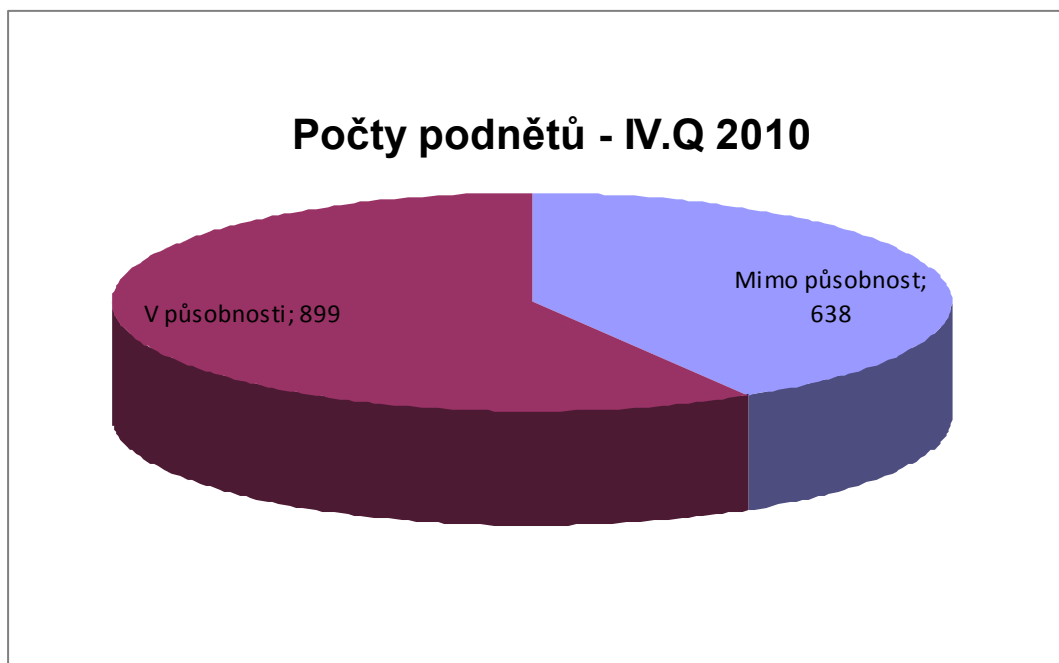
**Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv
dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o veřejném
ochránci práv)**

za období od 1. října do 31. prosince 2010

Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky údaje o své činnosti a aktivitách v hodnoceném období a současně informuje poslance o aktuálním stavu veřejné správy, jak se mu jeví podle zkušeností získaných při řešení podnětů. Svým obsahem tato zpráva navazuje na informaci o činnosti za třetí čtvrtletí roku 2010.

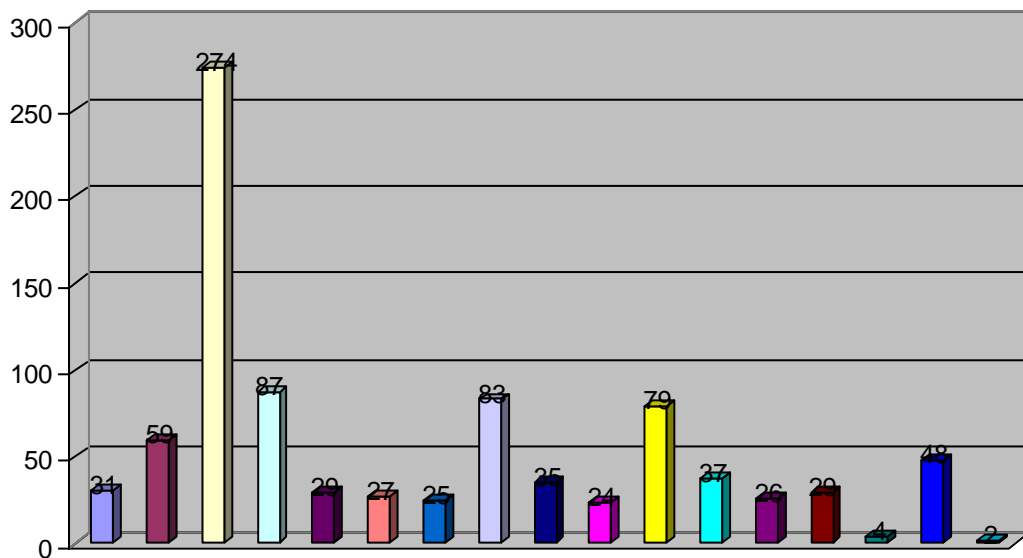
A. Obecné informace z činnosti veřejného ochránce práv

Počty přijatých a vyřízených podnětů



Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 bylo ochránci doručeno celkem 1537 podnětů, z nichž 899 (58 %) spadalo do jeho zákonem vymezené působnosti a 638 (42 %) bylo mimo jeho působnost. Zvýšenému počtu podnětů v působnosti odpovídá i vyšší počet šetření.

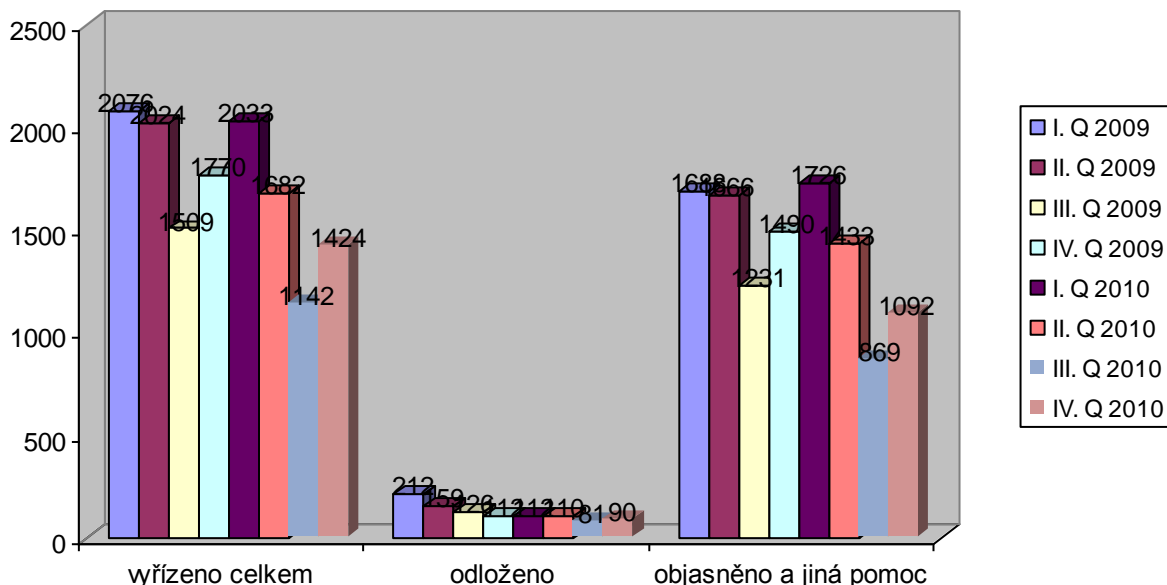
Struktura podnětů dle oblastí - IV.Q 2010



■ Pozemkové právo a restituce	■ Zdravotnictví a péče o zdraví
■ Sociální zabezpečení	■ Stavby a regionální rozvoj
■ Daně, poplatky a cla	■ Ochrana životního prostředí
■ Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	■ Armáda, policie a vězeňství
■ Věci cizinců	■ Vnitřní správa
■ Státní správa soudnictví	■ Doprava a spoje
■ Správní trestání a ochrana dle §5 Obč.Z.	■ Správa na úseku zaměstnanosti a práce
■ Dohled nad samosprávou, právo na informace	■ Ostatní nezařazené obory
■ Správa státního zastupitelství	

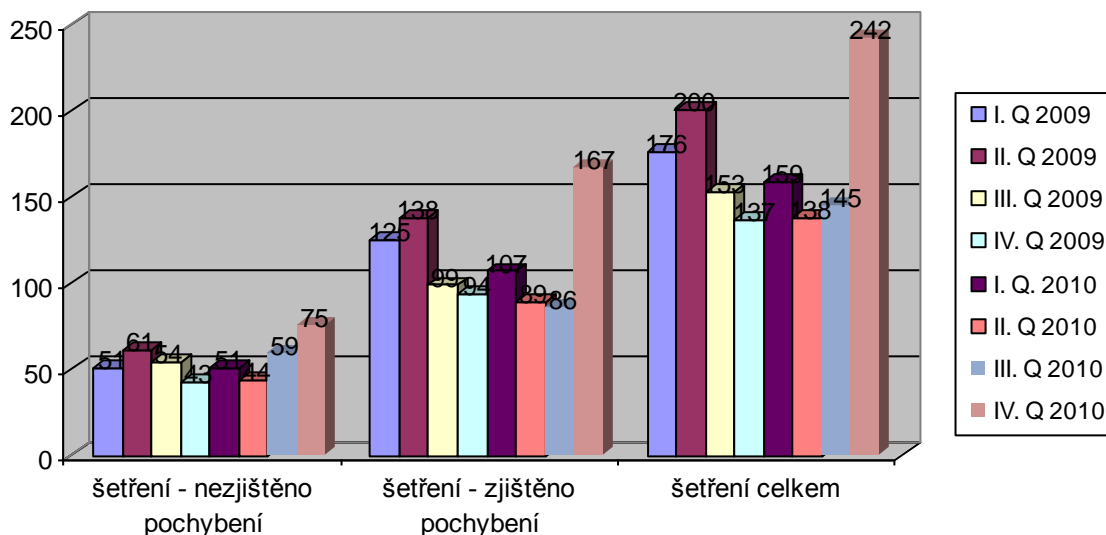
Struktura doručených podnětů podle právních oblastí se v průběhu doby mění jen nepatrně. Nejčetnějšími jsou trvale podněty z oblasti **sociálního zabezpečení** (274), a to zejména ve věcech důchodových a poskytování sociálních dávek. Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 byly druhou nejpočetnější skupinou podněty z oblasti **staveb a regionálního rozvoje** (87), z nichž největší počet se týká územního, stavebního a kolaudačního řízení. Na třetím místě se potom objevují podněty z oblasti **vězeňství** (83). Nejvíce podnětů z mimopůsobnostní agendy spadá do oblasti trestněprávní (jednání orgánů činných v trestním řízení) a občanskoprávní (např. provádění exekucí a otázka nájemního bydlení).

Vyřízeno celkem, odloženo, objasněno - porovnání za období 2009-2010



V průběhu čtvrtého čtvrtletí roku 2010 ochránce vyřídil 1424 podnětů. Odloženo ze zákonem stanových důvodů bylo 90 podnětů, a v 1092 případech ochránce stěžovateli poskytl stěžovateli právní rozbor jeho případu.

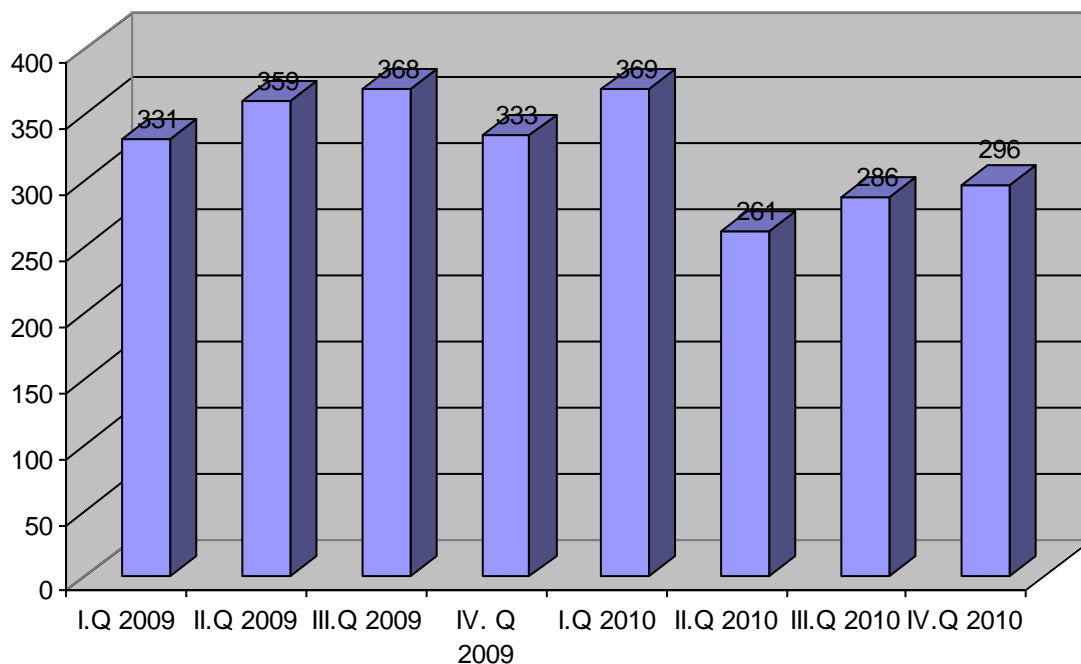
Počty šetření - porovnání za období 2009-2010



Z 242 šetření, která ochránce ve čtvrtém čtvrtletí vedl, zjistil v 167 případech (69 %) pochybení úřadu.

Ochránce, jeho zástupkyně i pověřeni právníci Kanceláře veřejného ochránce práv se v průběhu hodnoceného období rovněž věnovali osobnímu přijímání stěžovatelů, kteří navštívili Kancelář veřejného ochránce práv. K sepsání podnětu do protokolu či k získání informací a jednoduché právní rady navštívilo sídlo ochránce v průběhu čtvrtého čtvrtletí 2010 osobně 296 stěžovatelů.

Vývoj počtu osobních podání - porovnání za období 2009-2010



Informační telefonní linky veřejného ochránce práv využilo celkem 1213 osob. Jednalo se převážně o poskytnutí jednoduché právní rady (zejména v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu a civilněprávních věcí), obecné i konkrétní dotazy na působnost ochránce nebo o dotazy na stav vyřizování podnětu.

Webové stránky ochránce www.ochrance.cz v hodnoceném období zhlédlo 146 358 zájemců.

B. Zevšeobecnění poznatků

V této části čtvrtletní zprávy informuje ochránce zákonodárce o svých poznatcích obecného dopadu a o využívání zvláštních oprávnění, která mu svěřuje zákon o veřejném ochránci práv.

I. Oprávnění ochránce navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu dle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv

1) Stavba prodloužení metra trasy A z Dejvic do Motola

Ochránce vedl šetření ve věci podnětu občanského sdružení, kterým si toto sdružení stěžovalo na postup Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby (dále jen ÚMČ Praha 6“) a Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby zahrnující prodloužení trasy metra A ze stanice Dejvická přes stanici Petřiny do stanice Motol.

Námítky sdružení proti zmíněnému územnímu rozhodnutí lze shrnout tak, že při jeho vydání došlo k pochybení, neboť dle názoru sdružení dokumentace pro územní řízení a samotné územní rozhodnutí nejsou v souladu se schválenou změnou Z1344/00 a aktuálně platnou závaznou částí Územního plánu hlavního města Prahy pro lokalitu Červený vrch. Přesto, že sdružení shora jmenované správní orgány na uvedený rozpor, jakož i rizika spojená s realizací stavby prodloužení metra trasy A pod bytovými domy opakovaně upozorňovalo, nedosáhlo zjednáání nápravy. Poukazovalo přitom na závěry posudku Kloknerova ústavu ČVÚT v Praze ze dne 19. 11. 2009, podle něhož může stavební činnost při výstavbě metra vyvolat pokles či náklon domu, a to v důsledku dynamických účinků vyvolaných ražbou tunelu a trhacími pracemi.

Po posouzení podnětu se ochránce rozhodl ve věci zahájit šetření, v jehož rámci o stanoviska požádal starostu ÚMČ Praha 6 a ředitele magistrátu. Ve Zprávě o šetření ochránce konstatoval, že magistrát přesvědčivě neprokázal, že stavba je v souladu s územním plánem, když odchylné vedení trasy stavby prodloužení metra A oproti schválenému řešení stavby v grafické části územního plánu v podstatě odůvodnil povahou stavby (tj. že jde o stavbu podzemní) a obecným charakterem územního plánu, jehož základní koncepce není změnou stavby dotčena. Kriticky ochránce zhodnotil i to, že se magistrát při vyřízení podnětu sdružení ze dne 23. 12. 2009 na přezkoumání územního rozhodnutí s námitkou dotčení práv vlastníků domů (bytů) nad stavbou metra vypořádal pouze obecným a nedostatečným a z pohledu kritérií soudního přezkumu nepřezkoumatelným vyjádřením, že tato práva nemohou být dotčena, neboť jde o stavbu podzemní, která není způsobilá zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů jejich vlastníků.

Dále ochránce poukázal na to, že správní úřady selhaly, když ve spolupráci se stavebníkem (tím je Dopravní podnik hlavního města Prahy, a.s.) a autorem dokumentace pro územní řízení občany předem neinformovaly, že z důvodu následně zjištěných geologických podmínek v území je třeba vést trasu prodloužení stavby metra A ve vychýlené trase oproti trase předpokládané územním plánem, a to tak, že má vést pod sídlištěm Červený Vrch.

Vzhledem k tomu, že v současné době již nelze využít žádného řádného ani mimořádného opravného prostředku k přezkoumání územního rozhodnutí na shora uvedenou stavbu, rozhodl se ochránce využít svého zvláštního oprávnění podle § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a navrhnout Nejvyšší státní zástupkyni podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí ÚMČ Praha 6 o umístění předmětné stavby. Vzhledem k tomu, že ke stavbě již byla magistrátem jako speciálním stavebním úřadem vydána dvě stavební povolení, podal podnět k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu také ve věci těchto stavebních povolení.

II. Oprávnění ochránce podávat doporučení k právním předpisům dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv

1) Připomínky k novele Ústavy české republiky

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

Výše nastíněná působnost a pravomoci ochránce, jako nezávislé instituce, kterou nejde jednoznačně zařadit do žádné ze tří tradičních mocí, vede k závěru, že absence jejího ústavněprávního zakotvení představuje nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn. Ochránce proto navrhl rámcové vymezení (tedy obdobně, jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu) s tím, že úprava dalších otázek bude (a vlastně již je) upravena obyčejným zákonem. Přestože v současné době nemá veřejný ochránce práv postavení ústavního orgánu, fakticky je tak vnímán. Svědčí o tom relevantní vztahy k Poslanecké sněmovně nebo zvláštní platové ohodnocení podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

Ústavní zakotvení instituce veřejného ochránce práv je navrhované v návaznosti na rozsáhlejší novelizaci Ústavy. Ochránce při uplatnění připomínek vychází z toho, že ve většině členských států EU je instituce ombudsmana ústavně upravena (z nejbližších sousedů lze uvést Slovenskou republiku, Rakousko, Maďarsko a Polsko, z dalších evropských zemí pak např. Nizozemí, Švédsko, Dánsko, Finsko, Španělsko a Portugalsko). Ústavní texty většiny zmíněných států se zpravidla rovněž omezují pouze na rámcové vymezení působnosti ombudsmana a způsobu jeho volby, s tím, že úprava většiny dalších otázek je vyhrazena zákonu.

2) Připomínky k novele zákona o veřejném zdravotním pojištění

Dle ochránce by na regulační poplatek spojený s hospitalizací měl být stanoven strop, a to buď konkrétní částkou nebo počtem dní hospitalizace v kalendářním roce. V opačném případě poplatek neplní regulační funkci, neboť dlouhodobá hospitalizace nebude v drtivé většině případů projevem pacientovy vůle, ale důsledkem jeho vážného zdravotního stavu.

Ochránce v rámci připomínkového řízení opakovaně upozornil na dlouhodobě nevyhovující situaci zdravotního pojištění dvou kategorií cizinců pobývajících v České republice. Jedná se o rodinné příslušníky občanů ČR (typicky manželé/manželky) původem z třetích zemí po dobu přechodného pobytu na území ČR (tzn. prvních dvou let pobytu na území) a o cizince z třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU/ČR, po dobu prvních pěti let pobytu v ČR. Dle ochránce by mělo dojít k rozšířené osobní působnosti systému veřejného zdravotního pojištění zejména tak, aby byl v souladu s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců a příslušnými usneseními vlády garantován přístup do systému veřejného zdravotního pojištění všem nezaopatřeným dětem a manželům/manželkám cizinců, které pobývají na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů/povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.

3) Připomínky k novele zákona o soudních poplatcích

Ochránce vyjádřil pochybnosti o naplnění takové ambice novely, kterou je odbřeměnění justice, neboť nepružnost justice zvyšování soudních poplatků nebo zavádění poplatků nových nevyřeší. Nesouhlasí se zrušením osvobození v řízení o osvojení, neboť v tomto řízení hraje klíčovou roli zájem dítěte, což se projevuje mimo jiné v tom, že řízení o osvojení není řízením sporným. Jestliže současně má stát zájem podporovat osvojení, pak není vhodné řízení o osvojení zpoplatnit. Ochránce považuje za nepřiměřené, když by měl být v případě sporu o pravost, výši nebo pořadí přihlášení pohledávky uhrazen poplatek 5.000,-Kč. Věřitel, který bude možná v rámci insolvenčního řízení uspokojen (podle stavu majetku úpadce) musí v daném případě zaplatit nejdříve 2.000,-Kč za svoji přihlášku pohledávky a pokud insolvenční správce jeho pohledávku popře, příp. bude v rámci insolvenčního řízení veden jakýkoliv spor o jeho pohledávce, bude muset uhradit dalších 5.000,-Kč. Navíc zde přistupují podobné náklady věřitele, pokud svou pohledávku vymáhal předtím soudní cestou. Nepřiměřeně vysoký je dle ochránce soudní poplatek za žalobu na obnovu řízení a za žalobu pro zmatečnost (zvýšení z 1.000,-Kč na 5.000,-Kč), soudní poplatek v případě podání návrhu na přikázání věci jinému soudu z důvodu vhodnosti (místo 300,-Kč je navrhováno 2.000,-Kč), a také poplatek ve výši 50,- Kč za kopie pořizené na kopírovacích strojích nebo prostřednictvím počítače (s ověřením i bez ověření) za každou i započatou stránku. Výše posledně uvedeného poplatku neodpovídá dle ochránce skutečným nákladům vynaloženým na pořizování kopie, současně je otázkou, zda takto zpoplatněným pořizováním kopií není účastníkům fakticky zabráněno realizovat právo nahlížet do soudního spisu a pořizovat si z něj výpisy a opisy (§ 44 občanského soudního řádu).

4) Připomínky k novele zákona o znalcích a tlumočnících

Ochránce doporučil zvážit úpravu novely tak, aby jasněji vymezila podmínky pro vyškrtnutí znalců a tlumočnicků ze seznamu, namísto odkazu na důvody vymezené v ustanoveních upravujících okamžik vyškrtnutí. Dále ochránce navrhl stanovit deliktní odpovědnost za výkon znalecké/tlumočnické činnosti společně pro fyzické i právnické osoby.

Ochránce by také obecně přivítal, kdyby zvláštní část důvodové zprávy namísto prostého popisu obsahu navržených ustanovení přiblížila jejich účel, principy, případně vztah ke stávající úpravě a úpravám obdobných vztahů. Taková

podoba důvodové zprávy by dle názoru ochránce pozitivně ovlivnila legislativní proces.

5) Připomínky k novele zákona o elektronických komunikacích

Ochránce nesouhlasil se záměrem přesunout rozhodování sporů s předmětem peněžitého plnění z Českého telekomunikačního úřadu na Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky na základě zákona, a to aniž by byl účastníky předem projeven souhlas s řešením sporu prostřednictvím rozhodčího soudu. Koncepce rozhodčího řízení je přitom postavena na principu autonomie vůle. Ochránce má za to, že rozhodování sporů by mělo být svěřeno buď správnímu orgánu ve správním řízení (se zachováním soudní ochrany podle části páté občanského soudního řádu) nebo soudu v civilním řízení. Jakoukoli jinou variantu nepovažuje za legitimní a v souladu s právem na spravedlivý proces. Ochránce dále upozorňuje na to, že zatímco rozhodování sporu Českým telekomunikačním úřadem je zatíženo správním poplatkem ve výši 100,- Kč nebo 200,- Kč (dle předmětu sporu), za projednání sporu Rozhodčím soudem při Hospodářské komoře České republiky se vybírá poplatek ve výši 3% z hodnoty předmětu sporu, nejméně však ve výši 7.000,-Kč.

6) Připomínky k návrhu nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací

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

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

7) Připomínky k věcnému záměru volebního zákoníku

Ochránce zásadně nesouhlasil s tím, aby u voleb do zastupitelstev obcí a krajů bylo aktivní i pasivní volební právo u cizinců z třetích zemí omezeno pouze na ty osoby, kterým právo volit přiznává vyhlášená mezinárodní smlouva. Účast na rozhodování o věcech veřejných na místní úrovni považuje ochránce za důležitý prvek integrace cizince. Výkon tohoto práva může jen posílit sounáležitost cizince s místním prostředím, poskytuje mu pocit důvěry, uznání přínosu pro lokální společenství ze strany většinové společnosti a umožňuje cizince vtáhnout do místních rozhodovacích procesů, včetně převzetí spoluzodpovědnosti. Navržená úprava není v souladu s Konceptí integrace cizinců, která byla přijata usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2005 č. 126, Analýzou postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrhu optimalizačních kroků z října 2004, i posledním trendem v zemích EU, který jednoznačně směřuje k umožnění přístupu k aktivnímu i pasivnímu volebnímu právu (při volbách do místních či obecních orgánů) cizincům, pobývajícím na území dotyčného státu trvale či po určitý časový interval. Ochránce proto navrhl, aby bylo u voleb do zastupitelstev obcí a krajů volebním zákoníkem přiznáno aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem, včetně rodinných příslušníků občanů EU (ČR), kteří pobývají na území ČR déle než 5 let. U rodinných příslušníků občanů EU (ČR) lze s ohledem na jejich specifické a zvýhodněné postavení dokonce zvažovat kratší lhůtu než 5 let.

8) Připomínky k novele zákona o důchodovém pojištění

Ochránce navrhl vypustit ustanovení novely, prodlužující rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu na celé období od kalendářního roku následujícího po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18. roku věku do kalendářního roku předcházejícího roku přiznání důchodu. V praxi by navrhovaná změna vedla u naprosté většiny pojištěnců ke snížení jejich osobních vyměřovacích základů, protože většina pojištěnců dosahuje na počátku kariéry nižších příjmů než později. U pojištěnců, kteří se po dosažení věku 18. let připravují po 1. 1. 2010 na budoucí povolání studiem, by došlo při výpočtu starobního důchodu k rozmělnění výdělků dosažených v rozhodném období (tj. doba studia jim rozmělní výděly dosažené v dalších letech rozhodného období), což představuje nepřiměřené opatření vzhledem k cíli sledovanému touto novelou. Dle ochránce by měla zůstat zachována stávající právní úprava rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu. Proto nesouhlasil se zrušením garance minimální výše procentní výměry invalidního důchodu, stanovené dle ustanovení § 42 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění pojištěncům, kteří ke dni vzniku nároku na invalidní důchod získali alespoň 15 let čisté doby důchodového pojištění. Rovněž nesouhlasil se zúžením okruhu osob, kterým trvá nárok na vdovský (vdovecký) důchod i po uplynutí jednoho roku od smrti manžela, o osoby pečující o dítě a rodiče vlastní nebo zemřelého manžela v případě závislosti na péči jiné osoby ve II. stupni. Nesouhlasné připomínky uplatnil ochránce i ke zkrácení doby stanovené pro opětovný vznik nároku na vdovský (vdovecký) důchod z pěti let na dva roky. Zásadní nesouhlas pak vyjádřil se zrušením institutu odstranění tvrdostí ministrem práce a sociálních věcí, popř. ministry obrany, vnitra a spravedlnosti.

III. Řízení u Ústavního soudu dle ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu

1) Návrh na zrušení ustanovení článku 3 odst. 1, obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města

Ochránce vyjádřil s návrhem Ministerstva vnitra nesouhlas, neboť obec musí mít možnost na svém území a ve prospěch svých občanů regulovat takové jevy, které občané obce zprostředkovaně prostřednictvím svých zvolených zástupců považují za negativní (resp. narušující veřejný pořádek v obci). Ochránce se neztotožnil s pohledem Ministerstva vnitra na otázku kolize čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky, upravujícího závazná omezení provozní doby s čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), zakotvujícím právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost, neboť právo provozovat hospodářskou činnost (podnikat) je právem hospodářským a otázka jeho realizace je dle čl. 41 odst. 1 Listiny svěřena zákonu.

Ústavní soud shledal, že napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky není dostatečně určité a nespĺňuje obecná kritéria pro tvorbu obecně závazných vyhlášek. Vzhledem k tomu, že zbývající ustanovení napadené vyhlášky ztrácejí po zrušení čl. 3 odst. 1 své opodstatnění, přistoupil Ústavní soud nálezem ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ke zrušení celé vyhlášky.

Ústavní soud však v obecné rovině konstatoval, že za situace, kdy provozování hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Obce tedy mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv. **Ústavní soud věc uzavřel s tím, že stanovením provozní doby hostinských zařízení v obecně závazné vyhlášce obec nejednala ultra vires**, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou a rovněž nezneužila jí zákonem svěřenou pravomoc a působnost.

2) Návrh na zrušení ustanovení článku 1 odst. 2 a článku 2 obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, o hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst

Ochránce v tomto případě vyjádřil souhlas s návrhem Ministerstva vnitra a ztotožnil se s řadou argumentů, které navrhovatel ve svém návrhu uvedl, zejména s tím, že Česká republika je jednotný demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy), a že otázky celostátního významu musí být regulovány Parlamentem. Ochránce však ve svém vyjádření poukázal na stav, který zákonodárce konstrukcí trvalého pobytu v zákoně o evidenci obyvatel nastolil, a který v praxi způsobuje obrovské potíže při výkonu veřejné správy, a to právě proto, že místo trvalého pobytu ve skutečnosti nemusí odpovídat skutečnému pobytu občana. Uvedl, že má pochopení pro to, že město Krupka přistoupilo k vydání napadené obecně závazné vyhlášky i z důvodů

závažných nedostatků v koncepci trvalého pobytu, jak je upravena zákonem o evidenci obyvatel, není však sporu o tom, že územní samosprávné celky nejsou povolány k tomu, aby legislativně upravovaly otázky celostátního významu.

Ústavní soud nálezem ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 napadenou obecně závaznou vyhláškou zrušil. Dospěl přitom k závěru, že město Krupka předmětnou vyhláškou upravilo problematiku, která je z hlediska jeho působnosti ultra vires. Možnost sledovat a evidovat "přechodné pobyty" obyvatel zákonodárce implicitně odňal jak obcím, tak jiným subjektům. Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem o evidenci obyvatel, a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti, když dle § 2 citovaného zákona se jedná o státní správu. Debaty o tom, zda závěry zákonodárce o nepotřebnosti institutu přechodného pobytu (či institutu obdobného) jsou namísto, nelze dle Ústavního soudu nahrazovat kroky veřejnoprávních korporací, k nimž jim chybí věcné zákonné zmocnění. Takovou debatu je třeba vést jako debatu parlamentní, tj. politickou. Občan, kterému je právní normou ukládána povinnost, se nesmí stát prostředkem k dosahování právním řádem neaprobovaných právně-politických cílů obcí.

C. Mediální prezentace a komunikace s veřejností

- Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 se uskutečnily tři **tiskové konference**. V říjnu ochránce prezentoval výsledky návštěv policejních cel, v listopadu byla tisková konference věnována zjištění ve věci postupu ministerstev při vyřizování žádostí o odškodnění a přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup. Byla konstatována špatná praxe, respektive dlouhodobá nečinnost prověřovaných ministerstev. Prosincová tisková konference byla věnována ochraně osobních údajů a činnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů. Jako forma **sankce** byl zveřejněn konkrétní případ ztráty zdravotnické dokumentace v nestátním zdravotnickém zařízení. K medializaci jako formě sankce přistoupil ochránce také v případě dlouhodobé nečinnosti Městského úřadu Králův Dvůr, kdy upozornil na neschopnost úřadu rozhodnout o existenci pozemní komunikace.
- Vedle **tiskových zpráv** k problematice prezentované na tiskových konferencích byly v průběhu čtvrtletí vydány i další zprávy informující o zjištěních a činnosti ochránce. Jednalo se zejména o vyjádření nesouhlasu ochránce se změnami zákona o zaměstnanosti. Zájem vzbudilo i pojmenování konferenčního sálu Kanceláře veřejného ochránce práv na Sál Otakara Motejla, k němuž došlo v rámci oslavy 10. výročí zřízení instituce veřejného ochránce práv v České republice, dne 9. prosince 2010.
- Významnou součástí prezentace byly **individuální rozhovory a vystoupení v médiích**. Ochránce byl hostem např. v pořadech České televize Dobré ráno, Před půlnocí a Interview ČT24, v pořadu Fakta Barbory Tachecí na TV Prima, Interview Z1 na TV Z1, v Impulsech Václava Moravce na rádiu Impuls, obsáhlý rozhovor věnoval rádiu Frekvence 1 a dalším. Tématem rozhovorů byla nejen činnost ochránce obecně, ale i stanoviska k některým aktuálním případům. Na konkrétní dotazy pak ochránce odpovídal čtenářům idnes.cz v on-line rozhovoru.
- Po celé čtvrtletí vysílala Česká televize šestou řadu seriálu Případ pro ombudsmana.

D. Mezinárodní vztahy, konference, semináře

Jednání se zahraničními delegacemi a účast na mezinárodních konferencích

- Účast zástupkyně ochránce na výročním zasedání a mezinárodní konferenci mezinárodní ombudsmanské asociace I.O.I. (3. – 6. října 2010, Barcelona)
- Návštěva ochránce u veřejného ochránce práv Slovenské republiky (19. října 2010, Bratislava)
- Návštěva delegace korejských ombudsmanů a vysokých státních úředníků (10. listopadu 2010)
- Návštěva velvyslance Státu Izrael (16. listopadu 2010)
- Návštěva pracovníků thajského ombudsmana (19. listopadu 2010)
- Návštěva slovenského veřejného ochránce práv (9. prosince 2010)
- Návštěva delegace zástupců zemí Východní partnerství (15. prosince 2010)

Uspořádané konference a semináře

- Konference Role ombudsmana v politickém systému ČR (2. listopadu 2010, Olomouc) – ve spolupráci s Univerzitou Palackého Olomouc
- Oslava 10. výročí zřízení instituce veřejného ochránce práv v ČR (9. prosince 2010, Brno)

E. Vybrané případy z činnosti ochránce v hodnoceném období

Veřejný ochránce práv v této zprávě uvádí zkrácené informace o zajímavých nebo jinak významných podnětech, které slouží k bližšímu dokumentování činnosti v hodnoceném období.

I. Šetření zahájená z vlastní iniciativy

1) Postup ministerstev při vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup úřadů

Ochránce prošetřil procesní postup Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva dopravy podle § 14 a § 15 zákona č. 82/1998 Sb.^[1] při vyřizování nároků uplatněných fyzickými a právníckými osobami v režimu tzv. předběžného posouzení nároku, který je povinným předstupněm soudního řízení. Šetření u dalších ministerstev bude následovat.

Podle ochránce se předběžné posuzování nároku neřídí čistě soukromoprávními principy, nýbrž se stále ještě jedná o režim do značné míry veřejnoprávní. Odškodňování totiž probíhá jako důsledek předchozího nezákonného výkonu veřejné moci státem, či územním samosprávným celkem.^[2] Postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při předběžném posouzení nároku je proto třeba chápat jako výkon veřejné správy sui generis. S ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu je nezbytné respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 - § 8 správního řádu)^[3] a možné je též poměrování těchto postupů skrze principy dobré správy^[4]. Ochránce sestavil desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění, které zveřejnil na svých webových stránkách www.ochrance.cz.

Postup Ministerstva spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti přijalo na základě výsledků šetření následující opatření: V případě překročení šesti měsíční lhůty k mimosoudnímu projednávání věci dle zákona č. 82/1998 Sb. žadatele automaticky informovat o důvodech takovéto skutečnosti a pokud možno mu též sdělit přibližný časový rámeček, v něm lze vyřízení

^[1] „Oddíl čtvrtý - Uplatnění nároku

§ 14

(1) Nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6.

(2) Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány.

(3) Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.

§ 15

(1) Přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku.

(2) Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“

^[2] Podobnou filozofii lze nalézt např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09.

^[3] „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

^[4] § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

věci očekávat; vždy reagovat na žádosti o sdělení stavu vyřizování věci a případné urgencyy žadatelů, kromě případů, kdy lze zároveň v dohledné době od doručení přípisu žadatele očekávat zpracování konečného stanoviska k uplatněnému nároku, či podnětů zjevně šikanózních či bezpředmětných; u věcí aktuálně vyřizovaných déle než 6 měsíců ve lhůtě do jednoho měsíce vypravit informaci žadateli o stavu mimosoudního projednávání věci. Současně bylo vedoucím pracovníkům odboru odškodňování uloženo plnění tohoto úkolu kontrolovat.

Postup Ministerstva práce a sociálních věcí

Za nejzásadnější nedostatky v agendě vyřizování odškodnění ochránce označil absenci jednotné evidence žádostí o odškodnění, nedostatečné rozlišování mezi nárokem na náhradu škody a přiměřeným zadostiučiněním a nedostatečné odůvodnění v případě zamítnutí dobrovolného přiznání nároku. V několika případech klientů zastoupených stejným právním zástupcem (advokátem) ministerstvo zcela neúčelně využilo právní zastoupení advokátní kanceláří, což je v rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu. V těchto případech totiž soudy nepřiznají státu náklady právního zastoupení ani v případě, že by byl ve sporu úspěšný. Naproti tomu ochránce kvitoval, že v některých případech průtahů v řízení již ministerstvo dobrovolně přiznávalo přiměřené zadostiučinění. Ochránce současně vyzval ministra práce a sociálních věcí, aby se vyjádřil k jeho zjištěním a závěrům a informoval ho o přijatých opatřeních k nápravě.

Postup Ministerstva dopravy

Dle zjištění ochránce Ministerstvo dopravy nároky o odškodnění odmítá ve všech případech (nebylo zjištěno jediné dobrovolné plnění), což je v přímém rozporu se stavem na jiných ministerstvech a také s tvrzeními, které česká vláda předkládá Evropskému soudu pro lidská práva. Ochránce má tedy vážné obavy, zda je institut předběžného posuzování nároků v podobě, v jaké jej naplňuje Ministerstvo dopravy, skutečně účinným prostředkem nápravy, a zda se nejedná o pouhé zbytečné šestiměsíční prodloužení odškodňovací procedury soudní. Zamítavá rozhodnutí navíc vesměs nejsou důkladně a právně precizně odůvodňována. Do velké míry lze tuto skutečnost zřejmě přičíst neexistenci centrálního místa posuzování nároků, jehož pracovníci by byli v této agendě systematicky školeni, sledovali by vývoj judikatury (české i mezinárodní) a sdíleli by získané know-how také s pracovníky ostatních ministerstev. Ministr dopravy byl vyzván, aby se ke zjištěním a závěrům vyjádřil a podal informaci o opatřeních k nápravě.

2) Průtahy při provádění srážek z důchodu

Ochránce se v rámci šetření postupu České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) při provádění výkonu rozhodnutí (exekuce) formou srážek z důchodu jeho příjemce opakovaně setkává s průtahy na straně ČSSZ. Jde o neustále se opakující problémy, kdy ČSSZ pozdě provádí (zařídí) výkon rozhodnutí na důchod,¹ neoprávněně deponuje sražené částky v době, kdy již měly být poukázány exekutorovi (oprávněnému), neukončí provádění srážek v případech, kdy dluh je uhrazen a nereaguje ani na podání osob, které žádají o nápravu věci.

Petiční výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 30. září 2010 vyzval ochránce, aby Poslanecké sněmovně předložil své poznatky k průtahům

¹ Na základě exekučního příkazu nebo rozhodnutí soudu.

v činnosti České správy sociálního zabezpečení. Požadovaná zpráva byla předložena 11. 11. 2010. Toto téma bylo rovněž předmětem osobního jednání ochránce s ministrem práce a sociálních věcí 2. 12. 2010.

3) Postup Ministerstva práce a sociálních věcí jako odvolacího orgánu ve správních řízeních souvisejících s poskytováním sociálních služeb

Ochránce po seznámení se s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí, kterým jako odvolací orgán zamítlo odvolání a potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu o spáchání správního deliktu podle ustanovení § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zahájil šetření z vlastní iniciativy, zaměřené na rozhodovací činnost ministerstva jako odvolacího orgánu ve správních řízeních o pokutách souvisejících s poskytováním sociálních služeb. Po seznámení se i s dalšími rozhodnutími v řízení o správních deliktech v dané oblasti výkonu státní správy, dospěl k závěru, že velká část z nich není souladná (minimálně) s principy dobré správy,² a některá by byla nepochybně v případě podání žaloby správním soudem zrušena. Pochybení spočívala zejména v procesní stránce věci a v aplikaci institutů trestního práva, na které odkazuje judikatura Nejvyššího správního soudu, pro oblast správního trestání. Příslušný pracovník ministerstva rozhodující o odvolání sice opakovaně žádal o součinnost právní a legislativní oddělení ministerstva, byl však v některých případech odmítnut s tím, že daná oblast výkonu státní správy nespadá do působnosti těchto oddělení.

Za situace, kdy není v účinnosti zákon o státní službě, který by „garantoval“ kvalifikaci úředníků ministerstev a jejich pravidelné odborné vzdělávání (paradoxně, na rozdíl od úředníků krajských a obecních úřadů), vyjádřil ochránce názor, že příslušní úředníci s neprávním vzděláním by měli mít v řízeních, kdy stát autoritativně rozhoduje o trestu, možnost konzultovat otázky ryze právního charakteru s právním oddělením, nejlépe však, aby byl přímo příslušnému oddělení či odboru dán k dispozici specializovaný právník. Toto doporučení vychází z toho, že s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, a z něj plynoucího požadavku zákonnosti činnosti orgánů státu, má občan České republiky právo očekávat, že v příslušném správním řízení o udělení správní sankce budou zohledněny všechna kritéria a faktory, které podle právního řádu státu mají být z moci úřední zohledněny (byť tato povinnost správnímu orgánu vyplývá i např. ze soudní judikatury, na základě analogické aplikace institutů trestního práva). Ministr práce a sociálních věcí byl požádán o vyjádření k uvedeným zjištěním a k přijetí opatření k nápravě.

4) Postup Policie České republiky při umístění zajištěné osoby do policejní cely

Ochránce se zabýval postupem Policie České republiky při zajištění osoby podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, která byla následně umístěna do policejní cely a v cele byla několikrát poutána. Osoba byla v noci přivezena na obvodní oddělení Policie České republiky strážníky městské policie, za účelem jejího ztotožnění, neboť u sebe neměla občanský průkaz. Poté, co byla

² Tyto principy dobré správy vzala za své i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, a to schválením Zprávy veřejného ochránce o činnosti za rok 2006, ve které byly shrnuty, ve velké většině se však kryjí i se základními zásadami pro činnost správních orgánů obsažených v ustanovení § 2 - 8 správního řádu. Obecně principy dobré správy našly své místo nejen v zákonných a ústavních předpisech České republiky, ale především v mezinárodních dokumentech a judikatuře evropských soudů, ze kterých české právo nepochybně vychází.

osoba ztotožněna, mělo dojít ke slovnímu i fyzickému napadání policistů. Z důvodu podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití vůči přítomným policistům, který spadá do kompetence přestupkové komise města, došlo k zajištění osoby a umístění do policejní cely. Po hodině byla osoba bez dalšího propuštěna a případ byl předán přestupkové komisi města.

Při šetření individuálních podnětů podobného typu využívá ochránce zkušeností získaných během systematických návštěv zařízení pro detenci osob. V tomto konkrétním případě, který v době redakce této zprávy ještě nebyl uzavřen, bylo konstatováno porušení zákona o policii spočívající v neobstarání si dostatečných podkladů pro umístění do policejní cely, neexistenci dostatečných záznamů o průběhu zajištění a nepřiměřeném použití donucovacích prostředků. Vedoucí policejního oddělení byl dotázán na účel zajištění a následné umístění do policejní cely. Policie je sice podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o policii oprávněna zajistit osobu, která v budově policie slovně uráží policistu a zajištěnou osobu je možné umístit do policejní cely, v tomto konkrétním případě se však umístění do policejní cely ochránci jeví jako bezúčelné, neboť k projednání přestupku je kompetentní přestupková komise města a policisté již s osobou po umístění do policejní cely neprováděli žádné další úkony. Podle pravidla vysloveného i Ústavním soudem nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný a nelze tolerovat prostá uplatnění formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje.

5) Lázně Kyselka - stav kulturní památky

Zástupkyně ochránce se v roce 2010 zabývala případem lázní v Kyselce. Tento případ úzce souvisí s fungováním památkové péče. V rámci šetření poukázala na to, že má-li stát zájem na památkové ochraně, je jeho povinností v případě nečinnosti vlastníka stavby učinit za něj nezbytné kroky k záchraně památkově chráněného objektu, a vynaložené náklady pak po vlastníkově vymáhat. Stav památkově chráněných objektů v Kyselce je dokladem toho, jak mohou dopadnout památkově chráněné stavby, přidá-li se k nečinnosti vlastníka ještě nečinnost státu a jeho orgánů, včetně nefungujícího institutu náhradního výkonu rozhodnutí.

V roce 2010 dospěl případ do takového stavu, kdy na základě posudku Národního památkového ústavu lze konstatovat, že stavebně technický stav areálu lázní, spolu s Mattoniho vilou, je naprosto havarijní. Dle názoru Národního památkového ústavu de facto nic nebrání tomu, aby stavební úřad nařídil odstranění staveb, které přímo ohrožují bezpečnost veřejnosti a dopravy. Budovy dle vyjádření Ministerstva kultury dospěly do takového stupně rozpadu, že již nelze zajistit uchování umělecko historických hodnot interiérů. Ministerstvo kultury proto již zahájilo proces směřující ke zrušení prohlášení areálu bývalých lázní Kyselka, případně jeho části za kulturní památku.

Je třeba konstatovat, že přes snahu zástupkyně ochránce přimět orgány státní památkové péče k řádnému plnění svých povinností, a navzdory jednání s vedením Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu, nedokázaly orgány na úseku památkové péče řádně naplnit své zákonem stanovené povinnosti a svou nečinností zapříčinily stav, kdy již není možné památkově chráněné objekty bývalých lázní v obci Kyselka zachránit. V tomto případě tedy památková péče zcela selhala.

6) Nepovolené stavby v Chráněné krajinné oblasti České středohoří

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

Zjištění ve věci zástupkyně veřejného ochránce práv shrnula ve zprávě a následném stanovisku, kde se kriticky pozastavila nad tím, že se stavebník v k.ú. Moravany u Dubic dopustil hrubé stavební nekázně, když bez povolení stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy, včetně Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří, přistoupil k realizaci velkého souboru staveb a terénních úprav. Zdůraznila, že stavební zákon neopouští na vůli stavebního úřadu, zda řízení o odstranění stavby či terénních úprav zahájí či nikoliv. Je tedy povinností stavebního úřadu jednat bez zbytečných prodlev a takové řízení, má-li k dispozici podklady, které tento postup odůvodňují, musí z moci úřední zahájit. Pokud jde o převzetí věci krajským úřadem, dle názoru zástupkyně ochránce šlo o úkon nestandardní a vybočující z obecné praxe správních orgánů na úseku stavebního řádu. Jako takový jej proto hodnotila jako úkon v rozporu se správním řádem, principy dobré správy a s principem právní jistoty všech účastníků řízení.

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

Závěrem zástupkyně ochránce uvedla, že prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s odvoláním na to, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě mohla umožnit, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „černých staveb“, neboť není v moci stavebního úřadu rozhodnutí o podobě územního plánu ovlivnit. Stavebník měl již více než dva roky na to, aby své nezákonné jednání napravil, shromáždil potřebné podklady pro účely řízení o dodatečném povolení stavby a stavebnímu úřadu předložil kvalifikovanou žádost o dodatečné povolení všech nepovolených staveb. S ohledem na výše zmíněné skutečnosti bylo další prodloužení lhůty podle zástupkyně ochránce zcela nadbytečné a nedůvodné. V tomto směru proto označila postup stavebního úřadu za chybný a v rozporu se správním řádem i principy dobré správy.

V závěru roku 2010 stavební úřad ústeckého magistrátu nařídil stavebníkovi, aby odstranil na své náklady část staveb, které bez povolení vybudoval v k.ú. Moravany u Dubic v Chráněné krajinné oblasti České středohoří..

7) Podjatost ve stavebním řízení

Zástupkyně ochránce šetří postup Krajského úřadu Ústeckého kraje, který v několika správních řízeních týkajících se průmyslového lihovaru v Trmicích, vedených stavebním úřadem města Trmice, konstatoval podjatost starostky města a následně pověřil rozhodováním v dané věci Magistrát města Teplice, tj. sousední správní obvod.

Šetření z vlastní iniciativy bylo zahájeno na základě podání samotné starostky města Trmice, která s takovým postupem krajského úřadu nesouhlasila – zejména namítala, že kvůli vyslovení podjatosti její osoby, jako osoby stojící v čele obce, byla věc odejmuta stavebnímu úřadu, který ve věci rozhodoval dle jejího názoru nezaujatě a nestranně. Smyslem šetření zástupkyně ochránce bude prověřit krajským úřadem zvolený postup, s ohledem na jeho obecný dopad při řešení podjatosti ve správních řízeních, jestliže v nich dojde k důvodnému vyloučení osoby stojící v čele správního úřadu.

8) Kontrolní činnost Magistrátu hlavního města Prahy nad výkonem sociálně-právní ochrany dětí ze strany jednotlivých městských částí v Praze; problematika zveřejňování osobních a citlivých údajů dětí na internetu ze strany Fondu ohrožených dětí

V rámci šetření ve věci činnosti Magistrátu hlavního města Prahy na úseku sociálně-právní ochrany dětí se ochránce zabýval posouzením otázky zveřejňování osobních údajů dětí na internetových stránkách Fondu ohrožených dětí za účelem zprostředkování náhradní rodinné péče.

Zástupkyně ochránce, která se ujala vyřizování věci, uskutečnila společné jednání se zástupci Úřadu pro ochranu osobních údajů, Ministerstva práce a sociálních věcí a Magistrátu hlavního města Prahy. Zúčastnění dospěli ke konsenzu v tom smyslu, že platná právní úprava orgánům sociálně-právní ochrany dětí, zařízení pro výkon ústavní výchovy, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ani pověřeným osobám ve smyslu zákona o sociálně-právní ochraně dětí či nevládním organizacím nedává oprávnění, na jehož základě by mohly zveřejňovat osobní údaje o dětech na internetu či jiným způsobem za účelem zprostředkování náhradní rodinné péče. Tyto informace (včetně fotografií a citlivých údajů o zdravotním stavu, etnickém původu nebo náboženském vyznání) mohou být poskytovány pouze státem pověřeným zájemcům o náhradní rodinnou péči, kteří byli zákonným způsobem vybráni jakožto vhodní žadatelé pro konkrétní dítě z evidence dětí pro náhradní rodinnou péči. Široké veřejnosti mohou být dostupné pouze anonymní údaje, tj. údaje, které nevedou k určitému či určitelnému dítěti. Dle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, mimo státní orgány, nejsou žádné další subjekty (například zařízení pro výkon ústavní výchovy, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc či pověřené osoby) zmocněny k provádění zprostředkování náhradní rodinné péče formou výběru konkrétních žadatelů konkrétnímu dítěti. Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě výsledků tohoto jednání změní svůj dosavadní výklad k uvedené problematice.

II. Šetření zahájená z podnětu stěžovatelů

1) Neudělení víza k pobytu nad 90 dnů

Zásadního posunu se podařilo ochránci dosáhnout ve věci provádění záznamů z pohovorů v řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů v průběhu mezirezortního připomínkového řízení k novele zákona o pobytu cizinců. Pořizování záznamů z pohovoru bylo doposud řešeno pouze na úrovni metodického vedení Ministerstva zahraničních věcí. Jak však ukazuje dlouholetá zkušenost ochránce z šetření vízových kauz, samotná praxe vyhotovování záznamů z pohovorů jednotlivými zastupitelskými úřady je nejednotná a v celé řadě případů pro transparentnost vízového procesu nedostatečná (záznam z pohovoru není vůbec pořízen, popř. obsahuje pro posouzení žádosti informace zcela nedostatečného rozsahu). Novela zákona o pobytu cizinců, účinná od 1. 1. 2011, však nově zakotvuje institut záznamu z pohovoru explicitně přímo v zákoně, včetně formálních náležitostí tohoto záznamu. Dle novelizovaného § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců tak záznam z pohovoru, který musí být navíc vyhotoven jako samostatný dokument, musí obsahovat „údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele.“ Bylo tak korunováno několikaleté úsilí ochránce a právní úprava provádění/zaznamenávání pohovorů bude u dlouhodobých víz odpovídat jeho požadavkům. Současně došlo k posunu i v rámci stávající legislativy a praxe. Dle ředitele Služby cizinecké policie plk. Mgr. Husáka je s Ministerstvem zahraničních věcí dohodnuto, že v případě potřeby doplňujících informací zastupitelské úřady provedou s žadatelem o dlouhodobé vízum dodatečný pohovor. Zároveň potvrdil, že zastupitelské úřady záznam z pohovorů většinou inspektorátům cizinecké policie zasílají.

2) Neudělení přechodného pobytu pro rodinného příslušníka občana EU (ČR)

Ochránce se na základě individuálního podnětu zabýval výkladem ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie jeho nezaopatřeného přímého příbuzného ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takového příbuzného manžela občana Evropské unie, který „*se soustavně připravuje na budoucí povolání.*“ Tento pojem byl orgány cizinecké policie vykládán tak, že cizinec musel kromě předložení dokladu o studiu rovněž prokázat, že „*od ukončení základní školní docházky se soustavně připravujete na budoucí povolání a nikdy k přerušení*“ jeho „*studia nedošlo.*“ Tento výklad byl v rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, dle něhož se rodinným příslušníkem rozumí „*potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b)*“. Směrnice tak hovoří ve vztahu k potomkům starším 21 let o vyživovaných osobách (manželem/manželkou občana EU), žádné omezení (totéž platí i o judikatuře Soudního dvora EU) typu nepřetržitého studia od ukončení povinné základní školní docházky nezná. V této věci se lze opřít i o Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES ze dne 2.7.2009. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra výklad ochránce akceptoval a změnil příslušný metodický pokyn. Zároveň obdobně instruoval i složky cizinecké policie, kterou

metodicky vede. Nadále tak není při prokazování soustavné přípravy na budoucí povolání vyžadována bezprostřední návaznost, resp. nepřetržitost studia.

3) Nepřiznání příspěvku na péči žadateli s mentálním postižením

Stěžovatel opakovaně neúspěšně žádal Městský úřad Domažlice a Krajský úřad Plzeňského kraje o příspěvek na péči pro syna, narozeného v roce 1990. V podnětu uvedl, že jeho syn trpí lehkou až středně těžkou mentální retardací a v roce 2001 u něj byla diagnostikována epilepsie. Od roku 2009 je zbaven způsobilosti k právním úkonům a od roku 2007 je klientem týdenního stacionáře ústavu sociální péče pro tělesně postiženou mládež.

Vzhledem k markantním rozdílům v počtu uznaných úkonů v rámci sociálních šetření a v rámci posouzení posudkovými lékaři, a rovněž z důvodu nedostatečného odůvodnění posudků, byl ředitel ústavu sociální péče pro tělesně postiženou mládež požádán o součinnost a následně posuzovaného navštívily i pověřené pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv. Na základě všech podkladů dospěl ochránce k závěru, že zásadní otázkou v daném případně není, zda je posuzovaný schopen fyzicky úkony provádět, nýbrž zda jsou jeho intelektové schopnosti natolik dostatečné, že zvládne úkony provádět dlouhodobě, samostatně, spolehlivě, opakovaně rozpozná potřebu úkonu a zkontroluje správnost provádění. Jelikož ze záznamů o jednání není zřejmé, zda se posudkoví lékaři tímto hlediskem zbývali, shledal ochránce posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Plzni neúplným a nepřesvědčivým. Jako vhodné opatření k nápravě navrhl zahájení přezkumného řízení. Ministerstvo práce a sociálních věcí se dosud k otázce přezkumu nevyjádřilo.

4) Právo odsouzeného na informace

Ochránce šetřil podnět odsouzeného, kterému věznice odmítla poskytnout informace (byť je měla k dispozici v jeho osobním spise – zejména odsuzující rozsudek). Vnitřní předpis Vězeňské služby České republiky totiž v době šetření podnětu obsahoval ustanovení, které zapovídalo poskytování jiných informací, než těch, které vznikly z činnosti Vězeňské služby.

Dle názoru ochránce tato úprava odporovala základním zásadám činnosti správních orgánů a rovněž pravidlům pro poskytování informací tak, jak jsou nastaveny v zákoně o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.) V konkrétním případě věznice odmítla poskytnout odsouzenému kopii písemného vyhotovení rozsudku (tedy písemnost nevycházející z činnosti Vězeňské služby České republiky, ale s její působností přímo související, neboť právě na základě tohoto rozsudku stěžovatel vykonával trest odnětí svobody). Odmítnutí poskytnutí informace v tomto případě proto mohlo mít až charakter odnětí či výrazného omezení práva na obhajobu, které vyplývá z Listiny základních práv a svobod. Po intervenci ochránce byl vnitřní pokyn Vězeňské služby České republiky změněn tak, aby odpovídal úpravě v nadřazených právních normách (zákonu o svobodném přístupu k informacím).

5) Ztráta zdravotnické dokumentace a postup Úřadu pro ochranu osobních údajů

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) neprovedl státní kontrolu v nestátním zdravotnickém zařízení, v němž zřejmě došlo ke ztrátě lékařské dokumentace několika pacientek. Přestože se o ztrátě karet prokazatelně dozvěděl od jedné z takto postižených pacientek už v roce 2007, neprovedl šetření v souladu se zákonem a nevyužil svá zákonná oprávnění k prověření, zda jsou v tomto zdravotnickém zařízení osobní údaje pacientů spravovány a zabezpečeny, jak vyžaduje zákon. Nečinností a nesprávným postupem ÚOOÚ tak nejen, že nedošlo k postihu osob odpovědných za ztrátu citlivých osobních dat, ale nebylo ani zajištěno, aby se situace nemohla opakovat. Zástupkyně ochránce vytkla ÚOOÚ, že při vyřizování stížnosti pacientky na ztrátu její karty nepostupoval podle zákona, nezahájil státní kontrolu či správní řízení, prováděl pouze neurčité dotazování a stížnost nakonec v rozporu se zákonem odložil. ÚOOÚ vyjádřil názor, že díky složitým vztahům nelze určit, kdo je správcem osobních údajů, a proto nemůže žádného z aktérů (zařízení, bývalí lékaři) nutit, aby měl zdravotnickou dokumentaci v držení. Takový postup a výklad zákona o ochraně osobních údajů zástupkyně ochránce neakceptovala. Navrhla, aby ÚOOÚ provedl v nestátním zdravotnickém zařízení státní kontrolu, zjistil, jakým způsobem je zabezpečena dokumentace pacientů, porovnal seznam registrovaných pacientů s papírovou či elektronickou zdravotnickou dokumentací na místě a v případě nesouladu požadoval předložení chybějící dokumentace. Při kontrole by se měl zaměřit na to, je-li řádně zaznamenáno, jak s dokumentací nakládají jednotliví zaměstnanci a byla-li přijatá technicko organizační opatření umožňující přesně určit a ověřit, komu byly údaje předány. V případě, že by zjistil, že zařízení nepostupuje v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a citlivé údaje pacientů nejsou dostatečně chráněny, měl by ÚOOÚ uplatnit veškeré nástroje a sankční mechanismy, včetně ukládání pokut.

Vzhledem k tomu, že ÚOOÚ nerealizoval navržená opatření k nápravě, informovala zástupkyně ochránce o svých zjištěních veřejnost podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Předseda ÚOOÚ po zveřejnění informací nařídil opětovné prošetření celého případu.

6) Vymezení hranic Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko

Zástupkyně ochránce vydala závěrečné stanovisko o šetření podnětu, který se týkal postupu Ministerstva životního prostředí při posuzování přestupku, ke kterému mělo dojít na území dříve uvažovaného vodního díla Křivoklát. Stěžovatel žádal ochránce o posouzení, zda území budoucí zátopy vodního díla Křivoklát je součástí chráněné krajinné oblasti.

Šetřením podnětu zástupkyně ochránce dospěla k závěru, že území budoucí zátopy vodního díla Křivoklát, zmiňované ve výnosu Ministerstva kultury ČR č. 21972/78 o prohlášení Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko, není součástí této chráněné krajinné oblasti. Vymezení zátopového území je třeba chápat především jako způsob negativního stanovení chráněného území. Skutečnost, že od záměru výstavby vodního díla Křivoklátsko bylo upuštěno, neměla na vymezení území chráněné krajinné oblasti vliv a území budoucí zátopy se ani poté nestalo součástí chráněné krajinné oblasti. Opačný závěr by byl v rozporu se zásadami platnými pro přijímání a změny právních předpisů; změna měla být provedena příslušným státním

orgánem (tehdejším Ministerstvem kultury) a předepsaným postupem. Přestože je ochrana přírody jedním z veřejných zájmů, bylo by v rozporu s principy dobré správy, pokud by byly změny rozsahu chráněného území prováděny nepředvídatelným způsobem a při nedostatku naplnění formálních požadavků na tvorbu a vydávání obecně závazných právních předpisů.

Zástupkyně ochránce i Ministerstvo životního prostředí spatřují možnost dosažení nápravy v novém vymezení chráněné krajinné oblasti a vydání nového zřizovacího výnosu. Ministerstvo přepokládá, že toto vyhlášení bude provedeno v návaznosti na přijetí zákona o vyhlášení Národního parku Křivoklátsko, jehož návrh má být předložen legislativní radě vlády v prosinci roku 2011.

F. Činnost ochránce v oblasti systematických návštěv míst, kde jsou nebo mohou být lidé omezeni na svobodě

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 proběhlo jednání ochránce a Správy uprchlických zařízení, Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra a Služby cizinecké policie ve věci zjištění a doporučení ochránce směrem k zařízením pro zajištění cizinců a přijímacím zařízením. Již během jednání byl ochránce informován o přijetí všech svých opatření, která adresoval Zdravotnickému zařízení Ministerstva vnitra ČR. Ostatní dotčené subjekty ve většině případů doporučení ochránce akceptovaly. Závěry jednání budou zveřejněny v prvním čtvrtletí roku 2011 na webových stránkách ochránce.

Ochránce ve sledovaném čtvrtletí započal s návštěvami zařízení, kde mohou být omezeny na svobodě děti (v dětských domovech, výchovných ústavech, dětských psychiatrických léčebnách, diagnostických ústavech či zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc). Cílem těchto návštěv je zmapování standardu zacházení s dětmi v zařízeních různého typu (školská, zdravotnická, sociální).

G. Činnost ochránce v oblasti ochrany před diskriminací

1) Výkon práva na podnikání: omezení vstupu do prodejny zdůvodněný přítomností dítěte mladšího dvanácti let

Stěžovatelé se obrátili na ochránce s námitkou, že ačkoli dříve jim vždy byl umožněn vstup do prodejny obchodní sítě s dítětem, nyní jim nebylo povoleno vstoupit. Odepření vstupu bylo zdůvodněno tím, že se jedná o dítě mladší dvanácti let. Bylo zjištěno, že velkoobchodní síť skutečně uvedené pravidlo používá, a uvádí jej také na svých webových stránkách. Tato praxe je zdůvodněna bezpečností dětí. Prodejna je přitom určena podnikatelům: někteří z nich využívají zde zakoupeného zboží pro vlastní potřebu, zatímco větší část k dalšímu podnikání.

Ochránce konstatoval, že antidiskriminační zákon zakotvuje právo na rovné zacházení při výkonu podnikání a v přístupu ke zboží a službám. Zapovídá se rozdílné zacházení s podnikateli či zájemci o zboží a služby, které nelze odůvodnit legitimním cílem a přiměřenými prostředky. Aplikované pravidlo sice směřuje proti dětem určité věkové hranice, je ale patrné, že jsou jim znevýhodněni zejména jejich rodiče. V úvahu tak přichází posuzování diskriminace z hlediska pohlaví: antidiskriminační zákon považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví i diskriminaci z

důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství. Uvedený zákaz sice nejspíše sleduje legitimní cíl (bezpečnost dětí), není ho však dosahováno nezbytnými prostředky, neboť prodejna nezhodnotila jakýkoli jiný způsob dosažení sledovaného cíle. Postup velkoobchodu M., na základě jehož zásahu je podnikatelům znemožněn vstup do prodejny společnosti, lze proto dle ochránce označit za diskriminační. Jedná se o nepřímou diskriminaci podnikatelů (příjemců zboží) na základě rodičovství, resp. pohlaví.

2) Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání

Během uplynulého roku se ochránce zabýval řadou stížností, týkajících se kritérií pro přijetí dítěte do mateřských škol. Z toho důvodu bylo vypracováno doporučení, zabývající se tematikou kritérií pro přijetí dětí do mateřských škol komplexně. Důležitým východiskem doporučení ochránce byla skutečnost, že primárním úkolem mateřských škol je poskytovat vzdělání dítěti; nositelem práva na předškolní vzdělávání je dítě, nikoliv jeho zákonný zástupce, a to i přesto, že fakticky zabezpečuje mateřská škola (sekundárně) i službu hlídání dětí. V doporučení se ochránce zaměřil na kritérium věku, zdravotního stavu dítěte, zaměstnání rodičů, trvalého pobytu a vztahu dítěte k jeho sourozenci.

Kritérium věku může být v obecné rovině uplatňováno, aniž by se dostávalo do rozporu s antidiskriminačním zákonem. Je tedy možné zvýhodnit starší dítě při rovnosti bodů či shodnosti dalších posuzovaných kritérií. Na druhou stranu nelze děti určitého věku paušálně vyloučit z možnosti ucházet se o přijetí do mateřské školy, a to například stanovením bezpodmínečné minimální věkové hranice pro přijetí dítěte, která je vyšší, než ve školském zákoně stanovená hranice tří let. V takovém případě by se totiž jednalo o přímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání.

Pokud jde o kritéria posuzující zdravotní stav dítěte, ta bývají často obsahově neurčitá (např. kritérium „zdravotní způsobilosti dítěte“ či „doporučení od pediatra“), a proto není vhodné je používat. V opačném případě by bylo nutné jejich obsah zpřesnit, protože je nelze aplikovat zcela bez limitů. Není například přípustné, aby do mateřské školy nebylo přijato dítě jen proto, že zrovna v době zápisu trpí běžnou infekční chorobou (např. chřipkou). Případné paušální vyloučení přijetí dítěte se zdravotním postižením představuje přímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání z důvodu zdravotního postižení.

Ředitelé při přijímání dětí do mateřské školy také nesmí zvýhodňovat děti na základě pracovního postavení rodičů dítěte. Je nepřípustné, aby ředitel například zvýhodnil děti, jejichž rodiče pracují ve veřejné sféře. I když se v obecné rovině nejedná o diskriminaci, jsou taková kritéria v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení a nestranností správního orgánu ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu. Také obecný požadavek zaměstnanosti rodičů není legitimním kritériem, protože neposuzuje individuální potřeby dítěte, ale omezuje jeho přístup ke vzdělání na základě skutečností, které nejenže nesouvisejí se vzděláním, ale navíc je dítě nemůže žádným způsobem ovlivnit. Dítě je vlastně „trestáno“ za případnou nezaměstnanost svých rodičů. I když nejde o kritérium diskriminační, mohlo by představovat prvky svévole, a být tak v rozporu s ustanovením čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ředitelé by při přijímání dětí do mateřské školy rovněž neměli brát v potaz, zda je některý z jeho rodičů na mateřské/rodičovské dovolené

s dalším dítětem (není proto adekvátní bodově diferenciovat mezi rodičem na mateřské/rodičovské dovolené s dalším dítětem a rodičem zaměstnaným).

Pokud jde o požadavek trvalého pobytu dítěte v obci, ten může být dle ochránce legitimní, pokud nejde o bezpodmínečné kritérium pro nepřijetí dítěte do mateřské školy. Nelegitimní však je, pokud je vyžadován trvalý pobyt obou rodičů v obci; nejedná se totiž o kritérium, které by se týkalo dítěte, jakožto adresáta práva na vzdělání.

Všechna uvedená doporučení byla učiněna s vědomím, že jádrem problému samozřejmě není stanovení kritérií, ale nepoměr mezi nabídkou a poptávkou míst pro děti v mateřských školách.

V Brně dne 13. ledna 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv