



**Veřejný ochránce práv**  
OMBUDSMAN

# Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2013





SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

**2013**

---

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2014  
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-87949-99-3

---

<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1 / Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně</b>	<b>11</b>
1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2011	11
2 / Vyhodnocení doporučení za rok 2012	11
2 / 1 / Zajištění bezplatné právní pomoci	12
2 / 2 / Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)	12
2 / 3 / Absence výslovného uvedení přednosti integrace ve školském zákoně	12
2 / 4 / Úprava výše soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby	12
2 / 5 / Osvobození od soudního poplatku za správní žalobu ve věcech zaměstnanosti a dávek pěstounské péče	12
2 / 6 / Nárok na podporu v nezaměstnanosti po dlouhodobé pracovní neschopnosti	12
2 / 7 / Metodické usměrnění a vedení při výkonu státní správy	13
2 / 8 / Transparentnost hospodaření podnikatelských subjektů	13
2 / 9 / Kontinuita mysliveckého hospodaření	13
2 / 10 / Evidence nakládání s odpady	13
3 / Nová doporučení ochránce za rok 2013	13
3 / 1 / Ochrana soukromí zaměstnanců	13
3 / 2 / Osoby provozující malé fotovoltaické elektrárny	14
3 / 3 / Průzkumné hydrogeologické vrty	14
3 / 4 / Žádosti o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi	15
3 / 5 / Nahlížení kolizního opatrovníka do správního spisu	15
3 / 6 / Nedostatky právní úpravy výkonu rozhodnutí (exekuce)	15
3 / 7 / Doplnění zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu do zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání	16
3 / 8 / Přesun důkazního břemene ve sporech o diskriminaci	17
3 / 9 / Zakotvení veřejné žaloby (actio popularis) do antidiskriminačního zákona	18
3 / 10 / Přefazování odsouzených	19

<b>2 / Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce</b>	<b>21</b>
1 / Ochránce a Poslanecká sněmovna	21
1 / 1 / Petiční výbor	21
1 / 2 / Hospodářský výbor	23
1 / 3 / Výbor pro sociální politiku	23
2 / Ochránce a vláda	24
2 / 1 / Ochránce jako připomínkové místo	24
3 / Ochránce a Ústavní soud	27
3 / 1 / Návrh Okresního soudu v Liberci na zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích sp. zn. Pl. ÚS 22/13	28
3 / 2 / Návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon o pohonných hmotách sp. zn. Pl. ÚS 44/13	28
4 / Ochránce jako veřejný žalobce	29
4 / 1 / Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny	29
<b>3 / Ochránce a veřejná správa</b>	<b>31</b>
1 / Základní statistické údaje	31
1 / 1 / Údaje o doručených podnětech	31
1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech	33
2 / Vybrané podněty a komentáře	33
2 / 1 / Sociální zabezpečení	33
2 / 2 / Práce a zaměstnanost	39
2 / 3 / Rodina a dítě	41
2 / 4 / Zdravotnictví	42
2 / 5 / Soudy	44
2 / 6 / Pozemkové právo	46
2 / 7 / Stavby a územní rozvoj	48
2 / 8 / Životní prostředí	51
2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu	53
2 / 10 / Policie	55
2 / 11 / Vězeňství	56
2 / 12 / Doprava	59
2 / 13 / Daně, poplatky, cla	61
2 / 14 / Cizinecká agenda	62
2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky	64
2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů	66
2 / 17 / Ochrana spotřebitele	68
2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	69
2 / 19 / Školství	71
2 / 20 / Ostatní správní úřady	73
2 / 21 / Odškodňování	75

<b>4 / Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody</b>	<b>79</b>
1 / Sankční postup ochránce	80
2 / Zařízení pro seniory s demencí	81
3 / Záchytné protialkoholní stanice	83
4 / Policejní cely	83
5 / Podmínky ochranného léčení	84
6 / Postup krajského úřadu při postihu neregistrovaných zařízení sociálních služeb	85
7 / Veřejné opatrovnictví	85
<b>5 / Ochránce a diskriminace</b>	<b>89</b>
1 / Doporučení a výzkumy	90
2 / Statistické údaje o podnětech	91
3 / Vybrané podněty a komentáře	93
4 / Osvětová a vzdělávací činnost	98
5 / Komunikace s evropskými subjekty	98
<b>6 / Dohled nad vyhošťováním cizinců</b>	<b>101</b>
1 / Sledování vyhoštění	101
2 / Rozhodování o povinnosti opustit území a předávání cizinců na základě readmisních dohod	101
3 / Podmínky pro poskytování právní pomoci v zařízení pro zajištění cizinců	102
4 / Vydávání závazných stanovisek Ministerstva vnitra v řízení o správním vyhoštění	102
<b>7 / Veřejný ochránce práv a jeho kancelář</b>	<b>105</b>
1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2013	105
2 / Personální situace v roce 2013	105
3 / Výroční zpráva o poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím	106
4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	107
4 / 1 / Mediální prezentace, komunikace s veřejností	107
4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference	108
4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv	108
<b>Závěrečné shrnutí</b>	<b>111</b>





Předkládaná zpráva bilancuje kontrolní působení veřejného ochránce práv (dále též „ochránce“) v roce 2013 v oblasti veřejné správy, detenční agendy, diskriminační agendy a dohledu nad vyhošťováním cizinců.

Zpráva pokračuje ve směru nastoleném v minulých letech a klade důraz zejména na zobecnění poznatků vyplývajících z činnosti ochránce. Za tímto účelem je zpráva podrobnější především v částech věnovaných legislativním doporučením ochránce Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“), či připomínkování právních předpisů, zatímco stručněji a spíše ilustrativně byla pojata část zabývající se šetřením konkrétních případů, ať už z oblasti kontroly orgánů veřejné správy, systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, či z oblasti diskriminačního práva.

Zpráva je rozdělena do osmi částí.

**První část** obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně nastiňuje možnosti jejich řešení formou doporučení Poslanecké sněmovně.

**Druhá část** zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho účasti v řízeních před Ústavním soudem. Dále shrnuje informace o činnosti ochránce v připomínkových řízeních, agendě správních žalob k ochraně veřejného zájmu a agendě žalob kárných.

**Třetí část** tvoří statistické údaje a prezentace poznatků z jednotlivých oblastí státní správy. V souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) může ochránce pověřit výkonem části své působnosti svého zástupce. Pokud tedy jde o závěry a stanoviska ochránce v této souhrnné zprávě, je třeba tím rozumět nejen závěry a stanoviska bývalého veřejného ochránce práv **JUDr. Pavla Varvařovského**, ale též **RNDr. Jitky Seitlové**, zástupkyně veřejného ochránce práv, které uplynulo funkční období dne 4. dubna 2013, a **JUDr. Stanislava Křečka**, zástupce veřejného ochránce práv, který se ujal své funkce dne 5. dubna 2013.

**Čtvrtá část** shrnuje informace o výsledcích systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě (tzv. detenční zařízení).

**Pátá část** je zaměřena na otázku ochrany před diskriminací dle tzv. antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/12009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

**Šestá část** představuje svěřenou působnost na poli tzv. návratové směrnice spočívající ve sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

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

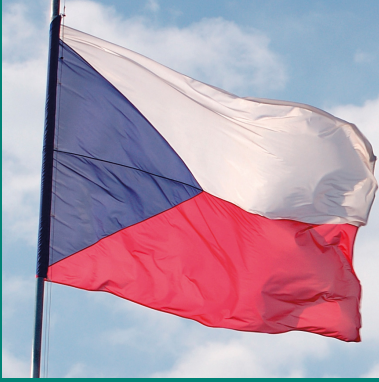
**Osmou část** tvoří závěrečné shrnutí.

## Úvod

Souhrnná zpráva obsahuje poznatky ze všech oblastí působnosti ochránce (kontrola veřejné správy, detenční agenda, diskriminační agenda) a představuje tak mimo jiné rovněž

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





# 1

## Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

Zevšeobecnění poznatků ochránce za uplynulý rok ve formě jeho doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) je uváděno hned v první části souhrnné zprávy. Ve vztahu k Poslanecké sněmovně považuje ochránce toto zevšeobecnění za zásadní a nejdůležitější součást své každoroční informace Poslanecké sněmovně, které je z výkonu své funkce odpovědný. Naplňuje jím rovněž svoji povinnost dle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předkládat Poslanecké sněmovně doporučení ke změnám právních předpisů.

Ochránce nejprve krátce hodnotí naplnění svých doporučení z let 2011 a 2012 adresovaných Poslanecké sněmovně.

Následně připojuje svá nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2013. **Opět se zaměřuje pouze na ta doporučení, která považuje za zcela zásadní.** Ochránce uvítá, pokud Poslanecká sněmovna sama zajistí promítnutí doporučení do platné právní úpravy formou poslanecké iniciativy, přičemž za tímto účelem bude ochránce opět usilovat o projednání jednotlivých doporučení příslušnými výbory Poslanecké sněmovny. V případech, kdy legislativní doporučení vyžaduje komplexnější zásah do právního řádu, ochránce uvítá, pokud Poslanecká sněmovna přijme usnesení (obvyklé i v minulých letech) žádající vládu, aby se konkrétními doporučeními zabývala.

### 1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2011

Veřejný ochránce práv přivítal, že dvě z pěti nevyslyšených doporučení Poslanecké sněmovně z roku 2011 byla naplněna. Jednalo se o problematiku **vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání za nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (DONEZ)**, kterýžto projekt byl v průběhu roku 2013 ukončen. Viz též kapitola Správa na úseku zaměstnanosti, str. 39 Dále šlo **o zrušení přechodného ustanovení (článek II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb.) novely zákona o loteriích** (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Předmětné přechodné ustanovení nakonec zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

**Nenaplněna však zůstávají** doporučení, kterými ochránce navrhoval **zakotvení povinnosti správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí správní žalobu.** Dále šlo o **úpravu zdravotního pojištění vymezených kategorií cizinců** (týká se zejména nezletilých dětí a manželů/manželek cizinců z třetích zemí, kteří v České republice pobývají na základě víza/dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny). Posledním z nevyslyšených doporučení je odstranění nežádoucího stavu chybějící účinné **právní úpravy, která by upravovala poměry zaměstnanců vykonávajících státní správu.**

### 2 / Vyhodnocení doporučení za rok 2012

Ochránce s politováním konstatuje, že jeho doporučení Poslanecké sněmovně z roku 2012 **nebyla až na jednu výjimku splněna vůbec.** Nutno dodat, že příčinou tohoto stavu byla do jisté míry skutečnost, že v červnu

2013 došlo k demisi vlády a o dva měsíce později též k rozpuštění Poslanecké sněmovny, která měla Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 projednávat.

Nepřímo vyslyšeno tak bylo toliko doporučení týkající se novelizace právních předpisů upravujících tzv. **kartu sociálních systémů (sKarta)**. Ačkoliv ochránce požadoval hlavně odstranění nedostatků právní úpravy z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů příjemců dávek, a dále též jednoznačné stanovení podmínek výkonu veřejné moci, byl dne 12. září 2013 přijat zákon o zrušení karty sociálních systémů (zákon č. 306/2013 Sb.), na základě něhož bude k 30. dubnu 2014 karta sociálních systémů zrušena.

Za rok 2012 tak zůstávají nevyslyšena (a Poslaneckou sněmovnou neprojednána) tato doporučení veřejného ochránce práv, která jsou podrobněji rozvedena v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012:

## 2 / 1 / Zajištění bezplatné právní pomoci

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zajištění bezplatné právní pomoci.

## 2 / 2 / Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o vypracování a předložení věcného záměru zákona nebo jiného legislativního řešení upravujícího sociální bydlení.

## 2 / 3 / Absence výslovného uvedení přednosti integrace ve školském zákoně

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o takovou úpravu školského zákona, která výslovně stanoví přednost individuální integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami v běžné základní škole.

## 2 / 4 / Úprava výše soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby upravila výši soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby tak, aby neobsahoval procentuální podíl z výše požadované náhrady nemajetkové újmy v penězích, a zároveň soudní poplatek snížila na 1 000 Kč.

## 2 / 5 / Osvobození od soudního poplatku za správní žalobu ve věcech zaměstnanosti a dávek pěstounské péče

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby:

- novelizovala ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) tak, že doplní slova: „*dávek v nezaměstnanosti a dávek pěstounské péče*“;
- a současně novelizovala ustanovení § 7 odst. 3 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) o místní příslušnosti.

## 2 / 6 / Nárok na podporu v nezaměstnanosti po dlouhodobé pracovní neschopnosti

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby odstranila nežádoucí důsledek zkrácení rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti u osob dlouhodobě pobírajících nemocenskou dávku,

a to buď přidáním další náhradní doby zaměstnání ve smyslu ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), či jiným vhodným způsobem (například zavedením institutu odstraňování tvrdosti).

## 2 / 7 / Metodické usměrnění a vedení při výkonu státní správy

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby zakotvila do zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů) výslovně povinnost ministerstev a ústředních správních orgánů metodicky vést a závazně usměrňovat výkon státní správy na svěřených úsecích.

## 2 / 8 / Transparentnost hospodaření podnikatelských subjektů

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby odstranila nutnost předkládat účetní závěrku dvakrát různým subjektům a stanovila účinnější sankční mechanismus při nesplnění povinnosti předložit účetní závěrku rejstříkovému soudu.

## 2 / 9 / Kontinuita mysliveckého hospodaření

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala ustanovení § 69 zákona o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) tak, že doplní odst. 7: „*Na honebních pozemcích náležejících do honiteb či obor uznaných podle dosavadních předpisů, o nichž není zřejmé, zda byly uvedeny do souladu s tímto zákonem, či zda zanikly, vykonává právo myslivosti až do vyjasnění této otázky dosavadní uživatel.*“

## 2 / 10 / Evidence nakládání s odpady

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení nového zákona o odpadech (eventuálně zcela nové právní úpravy), která by upravila problematiku monitorování pohybu odpadů a nakládání s nimi v reálném čase.

# 3 / Nová doporučení ochránce za rok 2013

## 3 / 1 / Ochrana soukromí zaměstnanců

Zákon o inspekci práce (zákon č. 251/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) neobsahuje přestupky a správní delikty týkající se narušování soukromí zaměstnanců. V praxi tak dochází k poněkud absurdní situaci. Orgány inspekce práce jsou oprávněny kontrolovat dodržování pracovněprávních předpisů, včetně ustanovení § 316 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které mimo jiné ukládá zaměstnavateli zdržet se nepřipustných zásahů do soukromí zaměstnanců na pracovišti (zejména neoprávněného sledování). Inspekční orgány jsou také oprávněny ukládat opatření k nápravě. Za porušení předmětného ustanovení nicméně nemohou uložit žádnou sankci.

Orgány inspekce práce situaci v praxi řeší tak, že postupují svá kontrolní zjištění Úřadu pro ochranu osobních údajů. Ten ale ukládá pokuty za přestupky a správní delikty dle zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) výhradně za skutky spojené se zpracováním osobních údajů. V případě neoprávněného monitoringu zaměstnanců se o zpracování osobních údajů podle názoru Úřadu pro ochranu osobních údajů jedná pouze tehdy, dochází-li ke sledování zaměstnanců prostřednictvím sledovací techniky se záznamem. Pokud zaměstnavatel zasahuje do soukromí zaměstnanců jinými

prostředky (například v tzv. on-line režimu), není toto nezákonné jednání sankcionovatelné ani Úřadem pro ochranu osobních údajů ani orgánem inspekce práce.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o novelizaci zákona o inspekci práce, kterou by byl do zákona vložen nový správní delikt a přestupek na úseku ochrany soukromí zaměstnanců.**

### 3 / 2 / Osoby provozující malé fotovoltaické elektrárny

Drobní výrobci elektřiny (provozovatelé střešních fotovoltaických elektráren o výkonu několika kW připojených do sítě) jsou podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. e) zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) považováni za osoby samostatně výdělečně činné. Fotovoltaickou elektrárnu totiž provozují na základě licence na výrobu elektrické energie vydané Energetickým regulačním úřadem. Příjmy z výroby elektřiny (včetně zelených bonusů při vlastní spotřebě) jsou pak příjmy ze samostatné činnosti podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Příjmy z provozování uvedené elektrárny obecně nemohou pokrýt životní potřeby jejího provozovatele. Provozovatel se proto dostane do neřešitelné situace v okamžiku ztráty zaměstnání. Výroba elektřiny se stane jeho hlavním příjmem, nemá proto nárok na podporu v nezaměstnanosti. Je osobou samostatně výdělečně činnou, proto nemůže být vůbec uchazečem o zaměstnání, a to podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Drobní výrobci elektřiny navíc nemohou využít ani postupu standardního pro živnostníky – přerušeni provozování živnosti. Provozovatelé sebemenších fotovoltaických elektráren (a to ani nezaměstnaní) navíc obecně nemají nárok ani na dávky pomoci v hmotné nouzi.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zákonů tak, aby se provozovatelé malých výroben elektřiny mohli stát uchazeči o zaměstnání, měli nárok na podporu v nezaměstnanosti, a pro účely nároku na dávky se posuzoval pouze jejich skutečný příjem z provozu výroby.**

### 3 / 3 / Průzkumné hydrogeologické vrty

Ochránce se opakovaně setkává s problémy souvisejícími s prováděním průzkumných hydrogeologických vrtů v režimu zákona o geologických pracích (zákon č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatelé často uvádí, že v důsledku provedení průzkumného vrtu v blízkosti jejich studny (aniž by o tom byli předem informováni) došlo ke ztrátě vody v jejich studni (případně k poklesu její hladiny). Uspokojivé řešení případných sporů se v praxi hledá jen obtížně. Ani následné provedení nákladného hydrogeologického průzkumu nemusí spolehlivě určit příčinnou souvislost mezi provedeným vrtem a ztrátou vody v blízké studni. Ochránce se tématu věnuje již od roku 2010. K dané problematice byla sestavena pracovní skupina tvořená zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství a Ministerstva pro místní rozvoj. Činnost této skupiny však byla na počátku roku 2012 přerušena, aniž by ochránce zaznamenal výraznější posun v této otázce. Navrhované legislativní doporučení by mělo napomoci chránit práva vlastníků existujících studní, a to skrze několikero preventivních opatření.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zákona o geologických pracích (případně jeho prováděcích vyhlášek), který by stanovil:**

- **povinnost obcí informovat vhodnou formou (například vyvěšením na úřední desce) vlastníky o záměru průzkumných geologických prací, které je obcím oznamováno dle platné právní úpravy;**
- **povinnost objednavatele zajistit vypracování projektu u průzkumných geologických prací spojených se zásahem do pozemku vždy, nejen pokud cena úkolu převyšuje 50 000 Kč;**
- **povinnost zpracovatele projektu zajistit vyjádření vodoprávního úřadu podle § 18 vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a územně plánovací informace podle § 21 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) před provedením průzkumných geologických prací spojených se zásahem do pozemku.**



### 3 / 4 / Žádosti o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi

Ustanovení § 75 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předpokládá, že Úřad práce České republiky (dále jen „Úřad práce ČR“) rozhodnutí v písemné formě vydává pouze v případech, kdy žádost o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi zamítá v plném rozsahu. V případech, kdy Úřad práce ČR žádosti částečně vyhoví, je žadatel vyrozuměn o vydaném rozhodnutí pouze neformálním oznámením bez jakéhokoliv odůvodnění. Žadatel tak nemá možnost zjistit, jakou právní úvahou byl Úřad práce ČR veden při posuzování jeho žádosti a při stanovení výše dávky. Proti tomuto postupu může žadatel podat k Úřadu práce ČR námitky, na jejichž základě by mělo být vydáno rozhodnutí obsahující odůvodnění a další náležitosti stanovené správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). 15denní lhůta pro podání námitek nicméně neběží ode dne doručení oznámení žadateli, ale ode dne vyplacení dávky žadateli. Oznámení rovněž není žadateli zasíláno do vlastních rukou. Ochránce se setkal s případem, kdy oznámení bylo doručeno žadateli teprve po vyplacení dávky a žadatel byl zkrácen na svém právu podat proti oznámení námitky. Ochránce je toho názoru, že by Úřad práce ČR měl vydat rozhodnutí o nepřiznání dávky i v těch případech, kdy vyhoví žádosti pouze částečně. Obdobný procesní režim je již stanoven při rozhodování o dávkách státní sociální podpory.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala ustanovení § 75 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, aby za slova „dávka nebyla přiznána“ byla vložena slova „v požadovaném rozsahu“.**

### 3 / 5 / Nahlížení kolizního opatrovníka do správního spisu

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v § 55 odst. 5 umožňuje na základě písemné žádosti nahlížet do spisové dokumentace vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí o dítěti pouze rodiči dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, jiné osobě odpovědné za výchovu dítěte nebo jejich zástupci na základě písemně udělené plné moci. Tento výčet oprávněných subjektů je taxativní.

Tato úprava nepříznivě dopadá na advokáty či další třetí osoby (například zaměstnance neziskové organizace), ustanovené soudem opatrovníkem nezletilého v řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé. Jedná se o případy, kdy z důvodu zamezení kolize zájmů je opatrovníkem nezletilého ustanovena osoba odlišná od orgánu sociálně-právní ochrany dětí, který podal podnět nebo návrh na zahájení řízení. Účelem tohoto opatření je zajistit nezletilému dítěti efektivní a kvalifikovanou ochranu jeho práv v probíhajícím soudním řízení.

S ohledem na stávající právní úpravu orgány sociálně-právní ochrany dětí neumožňují kolizním opatrovníkům nezletilých (nejedná-li se o orgán sociálně-právní ochrany dětí) nahlížet do jimi vedené spisové dokumentace. Ochránce je toho názoru, že pokud má být naplněn účel uvedeného opatření a posílena procesní práva nezletilého, musí být koliznímu opatrovníkovi vytvořeny předpoklady pro efektivní ochranu práv zastoupeného, a tedy i umožněno nahlédnout do spisové dokumentace vedené o dítěti orgánem sociálně-právní ochrany dětí. V opačném případě se kolizní opatrovník de facto dostává do nerovného procesního postavení oproti dalším účastníkům soudního řízení.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala:**

- **ustanovení věty první § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, aby za slova „jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte“ byla vložena slova „nebo kolizní opatrovník dítěte“**
- **ustanovení věty třetí § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, aby za slova „jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte“ byla vložena slova „nebo kolizní opatrovník dítěte“**

### 3 / 6 / Nedostatky právní úpravy výkonu rozhodnutí (exekuce)

Výsluhový příspěvek není zařazen mezi příjmy postihované srážkami ze mzdy. Při exekuci se proto postihuje v plné výši, tj. příkázáním jiné peněžitě pohledávky. **Nemá-li příjemce výsluhového příspěvku jiný příjem, zůstává pro případ exekuce bez prostředků.** Přejde-li o práci, nemá v rozsahu výsluhového

příspěvku nárok ani na podporu v nezaměstnanosti. Pro účely dávek se přitom výsluhový příspěvek v plné výši započítává jako příjem (i když ho povinný nemá), což znamená, že vesměs nemá nárok na dávku vůbec, či v potřebné výši (s výjimkou dávky mimořádné okamžité pomoci). Případná obrana v podobě návrhu na částečné zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce) a žádosti o odklad je sice teoreticky možná, ale v praxi velmi problematicky realizovatelná (a pomalá). Postižen nadto není pouze příjemce, ale zejména oprávnění s přednostními pohledávkami (zejména výživného). Při **příkázání jiné peněžitě pohledávky totiž nelze zajistit přednost těchto pohledávek (nelze je uspokojit)**, záleží pouze na pořadí postižení výsluhového příspěvku. Ochránce proto doporučuje zařadit výsluhový příspěvek mezi jiné příjmy postižované srážkami ze mzdy (do ustanovení § 299 občanského soudního řádu [zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů]).

V podobné situaci jsou bývalí zaměstnanci s nárokem na **odstupné** pro případ vadného (avšak běžného) postupu zaměstnavatele. Odstupné je postižitelné pouze srážkami, pokud však zaměstnavatel srážku provede jednorázově ze souhrnu poslední mzdy a několikaměsíčního odstupného, z odstupného nezůstane prakticky nic. Bývalý zaměstnanec pak nemá nárok ani na podporu v nezaměstnanosti (obdrží ji až po uplynutí příslušného počtu měsíců podle počtu násobků průměrného výdělku, ze kterého byla odvozena minimální výše odstupného), ani na dávky (odstupné se započítává jako příjem). Ochránce proto doporučuje upravit například ustanovení § 286 občanského soudního řádu.

Standardní úprava srážek z jiných příjmů (nejčastěji důchodů) dopadá i na **příjmy osob ve výkonu trestu odnětí svobody**, ve vazbě nebo ve výkonu zabezpečovací detence, nebo na příjmy chovanců v zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy, přestože u těchto osob není důvod zachovávat při srážkách takzvanou nezabavitelnou částku na povinného. Proto nelze příjem přímo postihnout a uspokojit vyžadované pohledávky. Pro případ, že si však odsouzený nechá důchod poslat do věznice, přijde o něj naopak zcela, pokud soud (exekutor) postihne jeho jinou peněžitou pohledávku za věznicí. Také zde platí, že tento způsob exekuce neumožňuje zajistit řádné vymození přednostních pohledávek.

Pozornost si zasluhuje také **přetrvávající praxe plného postižení příjmů, jejichž exekuci právní úprava vylučuje nebo připouští pouze srážky, a to v důsledku připsání těchto prostředků na účet banky**. Zejména poživatelé důchodů situaci nemožou plně vyřešit ani jednorázovým výběrem dvojnásobku životního minima ani změnou způsobu výplaty důchodu. Řešení v podobě částečného zastavení exekuce většina povinných (příjemců důchodu či dávek) prakticky není schopna, a i když návrh podají, čelí nejednotné rozhodovací praxi.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely občanského soudního řádu:**

- obsahující zařazení výsluhových příspěvků mezi příjmy postižované srážkami ze mzdy;
- postižení několikaměsíčního odstupného srážkami za příslušný počet měsíců;
- úpravu exekučního postižení jiných příjmů osob ve výkonu trestu odnětí svobody;
- účinnou ochranu exekučně nepostižitelných příjmů.

### 3 / 7 / Doplnění zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu do zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání

Podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů) musí být příslušník vykonávající službu v bezpečnostním sboru propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovních lékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím. Zdravotní způsobilost příslušníka bezpečnostních sborů je hodnocena podle vyhlášky o zdravotní způsobilosti (vyhláška č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů), která často neumožňuje, aby lékař v individuálním případě zohlednil reálné dopady konkrétního onemocnění na výkon služby. Pokud z vyhlášky o zdravotní způsobilosti vyplývá, že onemocnění pro danou kategorii služebního zařazení představuje

bez dalšího zdravotní nezpůsobilost, je skončení služebního poměru téměř automatickým důsledkem tohoto hodnocení; prokazatelnost příčinné souvislosti mezi zdravotním postižením a zdravotní nezpůsobilostí k výkonu služby, jejímž důsledkem je skončení služebního poměru, v nastíněném postupu chybí. Obdobná pravidla platí i pro přijetí osoby se zdravotním postižením do služebního poměru.

Podle právní úpravy obsažené v zákoně o služebním poměru je tak určitým osobám znemožněn výkon služby v bezpečnostních sborech pouze z důvodu jejich zdravotního postižení, aniž by mohlo být zohledněno, zda rozdílné zacházení ve srovnání s osobami v obdobné situaci bylo vedeno rozumnými a objektivními důvody.

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje ve vztahu k antidiskriminačnímu zákonu (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění zákona č. 89/2012 Sb.) speciální antidiskriminační ustanovení, které ve výčtu diskriminačních důvodů neobsahuje jako zakázaný důvod „zdravotní postižení.“

Ochránce dovodil, že uvedená právní úprava stanovující striktní omezení v přístupu k určitým profesím je ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a podpůrně též ve světle rozhodnutí polského Ústavního soudu v analogické věci) v rozporu s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách a s Listinou základních práv a svobod, tj. s ústavním pořádkem České republiky. Ochránce považuje právní úpravu zdravotní způsobilosti příslušníků bezpečnostních sborů za problematickou i ve vztahu ke směrnicí Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Ochránce proto doporučuje, aby do výčtu diskriminačních důvodů v § 77 odst. 2 (a obdobně i do § 16 odst. 4) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů bylo zařazeno i zdravotní postižení. Současně by podle § 77 odst. 7 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů platilo, že za diskriminaci by nemohl být považován postup, „kdy bezpečnostní sbor prokáže věcný důvod spočívající v předpokladech nebo požadavcích na výkon služby, které jsou pro výkon této služby nezbytné, nebo zvláštní povaze služby, kterou má příslušník vykonávat; účel sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený.“

S ohledem na skutečnost, že obdobným nedostatkem trpí i právní úprava v zákoně o vojácích z povolání (zákon č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), navrhuje ochránce doplnit i výčet diskriminačních důvodů obsažený v § 2 odst. 3 citovaného zákona.

#### **Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala:**

- **ustanovení věty první § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tak, aby za slovo „věku“ byla vložena slova „zdravotního postižení“;**
- **ustanovení věty první § 16 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tak, aby za slova „sexuální orientace“ byla vložena slova „zdravotního postižení“;**
- **ustanovení věty třetí § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání tak, aby za slova „sexuální orientace“ byla vložena slova „zdravotního postižení“.**

### **3 / 8 / Přesun důkazního břemene ve sporech o diskriminaci**

Ochránce se domnívá, že by všechny oběti diskriminace měly mít před soudem stejná procesní práva. Přestože antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění zákona č. 89/2012 Sb.) zakazuje rozlišování na základě vyjmenovaných důvodů (například rasa, zdravotní postižení, pohlaví) ve vybraných oblastech života (například zaměstnání, bydlení, zdravotní péče), ustanovení § 133a občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakotvuje vyvratitelnou domněnku diskriminace pouze pro omezený okruh věcí. Pokud je kupříkladu příslušníkovi etnické menšiny odepřena služba, vzdělání či zdravotní péče, stačí, aby před soudem prokázal, že došlo k nepříznivému zacházení, a tvrdil, že se to stalo z důvodu jeho etnicity. Důkazní břemeno pak přechází na žalovaného – je na něm, aby prokázal, že jeho jednání nebylo motivováno etnicitou žalobce. Pokud však bude ve stejné situaci senior, osoba se zdravotním postižením či osoba s menšinovou sexuální orientací, k přesunu důkazního břemene nedochází. Tyto oběti diskriminace tudíž mají složitější důkazní situaci. V tom ochránce spatřuje jednu z příčin, proč lidé nepodávají žaloby podle antidiskriminačního zákona. Je proto přesvědčen, že by oběti diskriminace měly mít stejnou míru procesněprávní ochrany bez ohledu na zákonem předvídaný důvod diskriminace a chráněnou

oblast života. Nadto se jeví jako potřebné zakotvit přesun důkazního břemene nejen v případě podezření na přímou a nepřímou diskriminaci, ale také u obtěžování, sexuálního obtěžování, pokynu k diskriminaci, navádění k diskriminaci a pronásledování.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala ustanovení § 133a občanského soudního řádu, následovně:**

**„Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, národnosti, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace, a to ve věcech**

- a) práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání,
- b) přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti,
- c) pracovních, služebních poměrů a jiné závislé činnosti, včetně odměňování,
- d) členství a činnosti v odborových organizacích, radách zaměstnanců nebo organizacích zaměstnavatelů, včetně výhod, které tyto organizace svým členům poskytují,
- e) členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto veřejnoprávní korporace svým členům poskytují,
- f) sociálního zabezpečení,
- g) přiznání a poskytování sociálních výhod,
- h) přístupu ke zdravotní péči a jejího poskytování,
- i) přístupu ke vzdělání, odborné přípravě a jejich poskytování,
- j) přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování, nebo
- k) přístupu k veřejným zakázkám, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.“

### 3 / 9 / Zakotvení veřejné žaloby (*actio popularis*) do antidiskriminačního zákona

Veřejná žaloba (*actio popularis*) v diskriminačních sporech je součástí právního řádu 16 evropských zemí (například Rakouska, Francie, Německa, Maďarska, Nizozemí, Norska či Slovenska). Jedná se o účinný právní nástroj, který odráží skutečnost, že diskriminace není pouze individuální, ale strukturální či celospolečenský problém. V praxi existují případy, kdy individuální vyřešení případu soudní cestou nevede ke kýženému účinku, tj. opuštění diskriminační praxe plošného rozměru (zejména v oblasti poskytování služeb, zdravotní péče, vzdělání či bydlení). Proto má ochránce na základě svých zkušeností z šetření individuálních podnětů a komunikace s evropskými partnery za to, že by měla být veřejná žaloba zakotvena do antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění č. 89/2012 Sb.). Aktivní legitimaci k podání žaloby by měly mít, obdobně jako v jiných zemích, nevládní organizace, které byly na ochranu práv obětí diskriminace založeny, a veřejný ochránce práv. Tato pravomoc by navíc vhodně doplnila jeho možnost podat žalobu k ochraně veřejného zájmu v oblasti výkonu státní správy, která mu byla svěřena od 1. ledna 2012.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby zakotvila do antidiskriminačního zákona ustanovení § 10a následujícího znění: „§ 10a**

1. Pokud by porušením zásady rovného zacházení mohla být dotčena práva, právem chráněné zájmy a svobody většího anebo neurčitého počtu osob anebo pokud by takovým porušením mohl být vážně ohrožen veřejný zájem, náleží právo domáhat se ochrany práva na rovné zacházení i právnické osobě podle § 11 odstavce 1 tohoto zákona a veřejnému ochránci práv.
2. Osoby uvedené v odstavci 1 se mohou domáhat, aby ten, kdo nedodržel zásadu rovného zacházení, upustil od svého jednání, a pokud je to možné, napravil protiprávní stav.“

### 3 / 10 / Přeřazování odsouzených

Vládní návrh zákona, kterým se mění trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákon o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) počítá s redukcí stávajících čtyř typů věznic (dohled, dozor, ostraha, zvýšená ostraha) na dva typy (věznice, věznice se zvýšenou ostrahou). Do nového typu věznice nazvaného „věznice“ se s účinností této novely zařadí odsouzení z dosavadních typů dohled, dozor, ostraha. Typ se bude dále diferencovat na tři oddělení, totiž a) s nízkým stupněm zabezpečení, b) se středním stupněm zabezpečení, c) s vysokým stupněm zabezpečení.

Soud rozhodne o zařazení odsouzeného do jednoho ze dvou typů a nadále bude rozhodovat i o přeřazování mezi těmito dvěma typy. O zařazení do jednotlivých oddělení v rámci typu věznice rozhodne již pouze Vězeňská služba České republiky podle systému SARPO (Souhrnná analýza rizika a potřeb odsouzených). Rozdíly mezi těmito třemi odděleními prakticky kopírují rozdíly mezi dosavadními typy dohled, dozor a ostraha.

Ochránce podporuje myšlenku redukce typů věznic, nicméně za předpokladu zakotvení možnosti přezkumu zařazení do toho kterého oddělení orgánem s nezávislým prvkem. Takto citelný zásah (zařazení), které prakticky ovlivní podmínky výkonu trestu odsouzeného (úroveň střežení, vnějšího zabezpečení a podobně), by měl, s ohledem na zažité standardy, podléhat možnosti přezkumu. Takovým přezkumným orgánem může být například poradní komise pro podmíněné propuštění, která již v dnešní době funguje v devíti věznicích. Novela by tedy měla upravit i procesní stránku přeřazování odsouzených Vězeňskou službou České republiky.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně požádat vládu, aby v případě předložení zamýšleného vládního návrhu zákona (změny trestního zákoníku a zákona o výkonu trestu odnětí svobody) upravila rovněž procesní postup při zařazování a přeřazování odsouzených Vězeňskou službou České republiky v rámci typu věznice, a to včetně možnosti opravného prostředku, kterým by bylo možno napadnout takové zařazení.**



# 2

## Vztahy s ústavními orgány a Zvláštní oprávnění ochránce

### 1 / Ochránce a Poslanecká sněmovna

V roce 2013 pokračoval ochránce ve spolupráci a v komunikaci s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) zejména prostřednictvím jejích výborů. Kromě osobních vystoupení zasílal k rukám předsedů výborů (či jednotlivých poslanců – zpravodajů příslušných návrhů zákonů) své písemná stanoviska s žádostí o jejich zohlednění při projednávání zákonů.

Ochránce vystupoval na petičním výboru, který je mu určen jako výbor gesční. Od roku 2012 projednává jeho Souhrnnou zprávu o činnosti, pravidelné čtvrtletní zprávy a výjimečné informace o systémových selháních úřadů též podvýbor ústavně právního výboru pro lidská práva.

V roce 2013 byl však kontakt mezi ochráncem a Poslaneckou sněmovnou umenšen, zejména z důvodu předčasného skončení volebního období Poslanecké sněmovny v srpnu 2013, což bylo do určité míry i příčinou neprojednání Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 (viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2012, str. 11).

#### 1 / 1 / Petiční výbor

Veřejný ochránce práv se již tradičně pravidelně účastnil jednání petičního výboru Poslanecké sněmovny, na kterém jsou projednávány jeho **čtvrtletní zprávy** [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

Petičnímu výboru ochránce rovněž předkládá své **zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo nápravy** ani po vyčerpání všech zákonem předvídaných možností ochránce [§ 24 odst. 1 písm. b) téhož zákona]. V roce 2013 informoval petiční výbor o **pochybení České správy sociálního zabezpečení** při posouzení nároku na invalidní důchod s ohledem na stanovení data vzniku invalidity. Druhým případem, o němž referoval, bylo **pochybení Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky** při aplikaci novely zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) před její účinností. Dalším případem byl **nesprávný postup Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí** při poskytování dotací z programu Zelená úsporám. Ochránce informoval též o **postupu Ministerstva spravedlnosti a Vězeňské služby České republiky** při provádění plošných osobních prohlídek ve věznicích. Dále poukázal na **pochybení Městského úřadu v Hostivici a Krajského úřadu Středočeského kraje** při přetrvávající nečinnosti ve věci zavážení skládky Chýně. Upozornil rovněž na **postup Ministerstva pro místní rozvoj** při poskytování zadostiučinění v případech nemajetkové újmy. Poslední záležitostí byla informace o **pochybení Obecního úřadu Těrlicko** při vyřizování žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

#### Posouzení nároku na invalidní důchod

Při vyřizování podnětů z oblasti sociálního zabezpečení šetřil ochránce případ stěžovatele, který opakovaně žádal Českou správu sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) o invalidní důchod. Jeho žádosti byly zamítnuty z důvodu nesplnění potřebné doby důchodového pojištění, tedy doby pěti let pojištění v posledních deseti letech před vznikem invalidity. ČSSZ tak učinila i v případech, kdy žadatel splňoval nově zavedenou alternativní podmínku doby pojištění pro pojištěnce starší 38 let, tedy prokázání deseti let doby pojištění v posledních

dvaceti letech před vznikem invalidity. Tutu dobu pojištění však ČSSZ u stěžovatele neuznala, neboť zaujala od ochránce odlišný výklad přechodného ustanovení čl. II odst. 1 zákona, kterým se měnil zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 306/2008 Sb.). Viz též kapitola Invalidní důchody, str. 37.

### Aplikace novely zákona o zaměstnanosti

Ochránce informoval Poslaneckou sněmovnu, že Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce České republiky postupovaly nesprávně, když přiznaly stěžovateli, který ještě za předchozí právní úpravy zákona o zaměstnanosti ukončil svůj pracovní poměr dohodou, podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši, neboť tato osoba požádala o zprostředkování zaměstnání až v době účinnosti novelizované právní úpravy.

Ze strany uvedených orgánů tak bylo postupováno v rozporu s principem právní jistoty a byla porušena důvěra občanů v právo a zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. **Jestliže zákonodárce opomněl zakotvit přechodné ustanovení regulující aplikaci tohoto ustanovení, správní orgány měly přijmout takový výklad, aby byla zachována podstata práva žadatele na legitimní očekávání**, a to i přesto, že nárok na přiznání podpory formálně vznikl až ke dni podání žádosti (tedy již za účinnosti nové právní úpravy).

### Poskytování dotací z programu Zelená úsporám

V rámci šetření z vlastní iniciativy dospěl ochránce k závěru, že Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když na rozhodování o poskytnutí dotace z programu Zelená úsporám neaplikovalo správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). O námitkách odmítnutých žadatelů pak Státní fond životního prostředí rozhodoval v rozporu se zákonem a principy dobré správy, protože žadatelům posílal pouze vyrozumění o rozhodnutí ministra bez řádného odůvodnění. Viz též kapitola Zelená úsporám, str. 52.

### Plošné osobní prohlídky ve věznicích

Osobní prohlídky obecně představují zásah do lidské důstojnosti vězňených osob. V prostředí výkonu trestu odnětí svobody je legitimní k ní přistoupit z důvodu zajištění vnitřní bezpečnosti (zabránění průniku nepovolených věcí do věznic), avšak pouze tehdy, pokud je prohlídka prováděna přiměřeně a způsobem, který maximálně šetří lidskou důstojnost. Za přiměřené přitom nelze považovat, pokud jsou odsouzení plošně nuceni při důkladné osobní prohlídce dřepovat či zvedat penis a šourek, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující tento postup.

V rámci svého šetření ochránce již dříve upozorňoval v konkrétním případě Vězeňskou službu České republiky (dále jen „Vězeňská služba“), jakož i Ministerstvo spravedlnosti, že jde o nepřiměřený zásah do lidské důstojnosti vězňených osob, pokud jsou takové prohlídky standardně podrobovány, aniž by existovalo jakékoli podezření, které by prohlídku odůvodňovalo.

Generální ředitelství Vězeňské služby se sice s tímto názorem ztotožnilo, ale opatření k nápravě nepřijalo s odůvodněním možného zhoršení bezpečnostní situace ve věznicích. Nedostatek finančních prostředků totiž nedovoluje Vězeňské službě pořídit namísto stávajících osobních prohlídek technologie, které by umožnily provádět kontroly vězňených osob způsobem, který by nezasahoval do lidské důstojnosti. Viz též kapitola Vězeňství, str. 56.

### Nečinnost při zavážení skládky Chýně

Městský úřad v Hostivici a Krajský úřad Středočeského kraje až doposud nenaplnily opatření k nápravě uložená ochránce, naopak svými postupy (odsouhlasení projektu „Lesopark Chýně – Chrášťany s rekreačním a sportovním využitím“) fakticky i nadále tolerují nepovolené zavážení skládky Chýně. Uvedenou záležitost se ochránce zabývá opakovaně již od roku 2006.

Rozhodování výše uvedených správních orgánů bude rovněž předmětem soudního přezkumu na základě žalob uplatněných opomíjenými majiteli pozemků pod skládkou.

### Poskytování zadostiučinění v případech nemajetkové újmy

V rámci šetření konkrétních stížností ochránce konstatoval v činnosti Ministerstva pro místní rozvoj pochybení a nerespektování ochránce zformulovaného a vládou doporučeného „Desatera dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění“.



Za obzvlášť závažnou ochránce považuje skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj zamítlo žádost o přiměřené zadostiučnění v konkrétním případě s tím, že stěžovatelé neprokázali potřebnými doklady vznik nemajetkové újmy. Takové odůvodnění je v rozporu s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva i Nejvyššího soudu České republiky (dle které se při posuzování vychází ze „silné, ale vyvratitelné“ domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu, a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje). Ministerstvo pro místní rozvoj se naopak zcela vyhnulo zhodnocení, zda se v daném případě jednalo o nepřiměřenou délku řízení, či nikoli.

Z provedeného šetření dále plyne, že Ministerstvo pro místní rozvoj neposkytuje odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem. Chybně vyhodnocuje nesprávný úřední postup a po žadatelích vyžaduje prokázání nemajetkové újmy, ačkoli v těchto případech je věcí státu, aby vyvrátil tvrzení o jejím vzniku. Viz též kapitola Odškodňování, str. 75.

### Vyřizování žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím

Obecní úřad Těrlicko se dopustil nezákonnosti, když přestal vyřizovat žádosti občana o informace s tím, že desítky podání měsíčně, jimiž je úřad atakován, považuje z jeho strany za zneužívání zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Zákon o svobodném přístupu k informacím však umožňuje pouze tři způsoby, jak může úřad žádost o informace vyřídit. Může informace poskytnout, jejich poskytnutí odmítnout nebo žádost odložit, ale ve všech třech případech o tom musí vydat rozhodnutí. Pokud úřad rozhodne informace neposkytnout, musí to odůvodnit s ohledem na některá zákonná omezení, nebo, jako v tomto konkrétním případě Obecního úřadu Těrlicko, se může odvolat na obavu ze zneužívání práva na informace či šikanózní jednání občana. Tím, že úřad žádné rozhodnutí nevydá, odírá občanovi právo na spravedlivý proces. Viz též kapitola Právo na informace, ochrana osobních údajů, str. 66.

## 1 / 2 / Hospodářský výbor

Na 39. schůzi hospodářského výboru, která se uskutečnila v březnu 2013, byl mimo jiné zařazen návrh zákona (sněmovní tisk č. 712), kterým se **mění zákon o elektronických komunikacích** (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zamýšleným cílem novely bylo **přesunout značnou část agendy Českého telekomunikačního úřadu** (rozhodování účastnických sporů o povinnost k peněžitému plnění) na obecné soudy.

Ochránce s takto zamýšleným záměrem nesouhlasil, a to nejen z důvodu stávající nepříznivé situace v soudnictví. Obrátil se tedy na předsedu hospodářského výboru a sdělil mu své výhrady k předkládané novele včetně statistických údajů o zahlcenosti soudů, které shromáždil v rámci své činnosti. Poukázal rovněž na to, že dlouhodobě neuspokojivou situaci v oblasti rozhodování účastnických sporů je zapotřebí vyřešit v rámci stávajícího mechanismu, ať již formou personálního posílení Českého telekomunikačního úřadu, či případnými úpravami zákona o elektronických komunikacích.

Předkládaná novela nakonec nebyla přijata, neboť z důvodu předčasného skončení funkčního období Poslanecké sněmovny nebyla projednána.

## 1 / 3 / Výbor pro sociální politiku

V květnu 2013 byl na 31. schůzi výboru pro sociální politiku zařazen návrh zákona (sněmovní tisk č. 905), kterým se mění zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Předkládaný návrh se týkal problematiky **dorovnávání tzv. slovenských důchodů**, které se ochránce dlouhodobě věnuje. K předmětné novele sdělil ochránce své připomínky již v rámci meziresortního připomínkového řízení, nebyly však akceptovány. Požádal proto předsedu výboru pro sociální politiku o možnost sdělit členům tohoto výboru při projednávání dotčeného materiálu své výhrady.

Předmětná novela byla schválena jako zákon č. 274/2013 Sb. a byly v ní **částečně zohledněny připomínky ochránce** včetně zavedení institutu tzv. odstraňování tvrdosti zákona v oblasti dorovnávacího přídatku některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Viz též kapitola Slovenské důchody, str. 38.

## 2 / Ochránce a vláda

Veřejný ochránce práv a předseda vlády České republiky (dále jen „vláda“) dohodli počátkem roku 2011 bližší podrobnosti ohledně realizace oprávnění ochránce vůči vládě. Ochránce se ze zákona na vládu obrací ve třech skupinách případů.

Do prvé skupiny patří situace, kdy některé ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení**. V takovém případě ochránce o tomto výsledku vyrozumívá vládu [§ 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv]. Vyrozumění je předkládáno vládě pouze ve formě materiálu „pro informaci členů vlády.“

Druhou skupinu tvoří případy, kdy určité ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečné opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe**. V takovém případě ochránce vyrozumívá vládu o systémovém problému [opět § 20 odst. 2 písm. a) téhož zákona]. Vyrozumění je předkládáno vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy, obvykle s návrhem usnesení, jímž by vláda zavázala příslušné ministerstvo ke změně správní praxe. Projednání materiálu se ochránce obvykle účastní.

Třetí skupinou jsou případy, kdy ochránce využívá svého zvláštního oprávnění a **doporučuje vládě přijetí, změnu, nebo zrušení zákona**, případně nařízení nebo usnesení vlády (§ 22 odst. 1 téhož zákona). Ochránce svá doporučení předkládá vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy bez připomínkového řízení a s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se zpravidla koná za účasti ochránce.

Výše uvedených postupů ochránce v roce 2013 nevyužil.

### 2 / 1 / Ochránce jako připomínkové místo

Ochránce využil možnosti připomínkovat návrhy právních předpisů, případně jiné materiály předkládané vládě České republiky ve **42 případech**. Své připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že by měla být změněna právní úprava. Fakticky tak vykonává zjednodušenou formou své oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – podávat vládě doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

V této souvislosti je nutné dodat, že usnesením č. 820 ze dne 14. listopadu 2012 vláda schválila změnu Legislativních pravidel vlády, která mimo jiné **zajišťuje ochránci status formálního připomínkového místa**, a to s účinností od 1. ledna 2013.

Za nejdůležitější z uplatněných připomínek lze označit:

#### Připomínky k věcnému záměru novely horního zákona

*Vládní návrh věcného záměru zákona, kterým se mění horní zákon (zákon č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů); návrh zákona byl stažen. **Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.***

Předkládaný věcný záměr tzv. velké novely horního zákona ochránce uvítal, neboť na **zastaralost právní úpravy hornictví** a poplatnost době svého vzniku, jakož i věcné problémy z toho plynoucí, dlouhodobě ve svých souhrnných zprávách o činnosti poukazyval.

Ochránci šlo zejména o upravení horní legislativy tak, aby uložila těžebním organizacím povinnost předložit **dohody o vyřešení střetu zájmů** i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají.

Současně poukázal na komplementárně spojený problém, kterým je nedostatečnost terminologické úpravy pojmů „ohrožený objekt“ a „dotčený objekt“.

V neposlední řadě ochránce doporučil novelizovat právní úpravu institutu **chráněného ložiskového území**.

### Připomínky k novele zákona o státních úřednících

*Vládní návrh zákona o úřednících; Poslanecká sněmovna, 2013, VI. volební období, sněmovní tisk č. 1081; z důvodu ukončení funkčního období neprojednáno. **Připomínky ochránce nebyly akceptovány.***

Ochránce zhodnotil předložený návrh zákona celkově jako **nedostatečně připravený, chaotický a nekonceptní**. Současně zopakoval, že minimálně část zaměstnanců státu má být ve veřejnoprávním poměru ke státu, což vyplývá z čl. 79 odst. 2 Ústavy. Ten u zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu předpokládá právní úpravu odlišnou od zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

S ohledem na **zásadní výhrady k návrhu zákona** ochránce nerozváděl připomínky k jednotlivostem. Poukázal však na body, které v právní úpravě postrádá. Jednalo se zejména o zakotvení většího odpolitizování státní správy na ústřední úrovni, disciplinární odpovědnosti umožňující nad rámec zákoníku práce „represivní motivaci“ a možnost zjednání nápravy nesprávného postupu úředníka tímto způsobem. Dále šlo o zakotvení povinnosti úředníků i možnosti vynucení jejich plnění, či zakotvení kariérního postupu umožňujícího motivovat a udržet schopné zaměstnance ve službách státu.

K problematice služebního zákona viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 11.

### Připomínky k novele zákona o sociálních službách

*Vládní návrh novely zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů); vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 313/2013 Sb. **Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.***

Nejvýznamnější výhradou v rámci uplatněných připomínek ochránce byl poukaz na to, že tato novela byla předkládána v době, kdy **Česká republika čelila žalobě před Evropským soudem pro lidská práva** (stížnost č. 62507/12 – Červenka proti České republice), jejímž předmětem bylo **omezení svobody člověka**, který byl bez svého souhlasu, na základě rozhodnutí opatrovníka **umístěn a držen v pobytovém zařízení sociálních služeb**.

V této souvislosti lze doplnit, že na podzim 2012 proběhlo za účasti zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí (a mimo jiné též Kanceláře veřejného ochránce práv) jednání svolané vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, jehož předmětem byla **chybějící hmotně-právní úprava pro omezení osobní svobody** (ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) v oblasti sociálních služeb. Ministerstvo práce a sociálních věcí přislíbilo přípravu legislativního návrhu, který by současný neuspokojivý stav napravil, což se však nestalo. Viz též Část IV – Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody, str. 79.

V připomínkovém řízení proto ochránce konstatoval, že považuje za **zmařenou příležitost**, jestliže do předkládané novely zákona o sociálních službách nebyla příslušná nová právní úprava zahrnuta.

### Připomínky k novele antidiskriminačního zákona

*Vládní návrh zákona, kterým se mění antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění zákona č. 89/2012 Sb.); návrh zákona byl stažen. **Připomínky ochránce nebyly akceptovány.***

Návrh zákona měl do antidiskriminačního zákona včlenit novou oblast a nový diskriminační důvod. Jednalo se o zakotvení problematiky tzv. **whistleblowingu**, tedy zvláštní ochrany oznamovatele trestněprávního jednání u zaměstnavatele.

Ochránce upozornil na skutečnost, že **rozšiřování diskriminačních důvodů považuje obecně za nežádoucí**. Tento nový důvod **jde navíc proti samotnému smyslu antidiskriminačního práva**. To navazuje a částečně

se překrývá s úpravou rovnosti a zákazu diskriminace v oblasti základních práv, neboť jde vlastně o konkrétní práva na rovnost.

Zákaz diskriminace směřuje proti jednání, které rozlišuje nikoliv na základě individuálních charakteristik člověka, ale na základě jeho příslušnosti k určité skupině (tj. na základě generalizace, předsudků a stereotypů), přičemž příslušnost k této skupině není volně změnitelná (typicky rasa, etnikum, pohlaví, zdravotní postižení), nebo je změnitelná jen s výhradou, tj. obtížněji, jen za určitých okolností a z velmi pádných důvodů, ne mnohokrát za život (víra, náboženství).

Přestože oznamovatelé by byli zřejmě ve společnosti minoritou (což je jediná věc, která je přibližuje k antidiskriminačnímu zákonu), je třeba uvést, že oznámení trestného činu je v některých případech právní povinností, jindy je to spíše povinností morální. Nemělo by být tedy vnímáno jako zásah do důstojnosti člověka (což je podstata ochrany dle antidiskriminačního práva).

**Důsledky zařazení nové věcné oblasti a nového diskriminačního důvodu do antidiskriminačního zákona lze podle ochránce považovat za neuvážené a nežádoucí.** Obdobně stanovisko zaujala též Legislativní rada vlády.

### Připomínky k návrhu zákona o pobytu cizinců, zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a změnového zákona k předmětným zákonům

*Vládní návrh zákona o pobytu cizinců, zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a zákona o ochraně státních hranic České republiky; dosud nebylo předloženo Poslanecké sněmovně. **Připomínky ochránce nebyly ještě zcela vypořádány.***

Nově navrhouvanou legislativu upravující pobyt cizinců na území České republiky nepovažuje ochránce za zdařilou jak po stránce věcné, tak legislativní. Je přesvědčen, že předkládaná právní úprava nepřinese deklarované „jednodušší, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normy“ (viz věcný záměr zákona).

Navrhovaná právní úprava, až na nepatrné výjimky, naprosto bezprecedentně zeslabuje procesní práva cizinců a neodůvodněně a nespravedlivě rozevírá pomyslné nůžky mezi právním postavením rodinných příslušníků migrujících občanů Evropské unie a rodinných příslušníků občanů České republiky.

**K uvedeným třem spolu souvisejícím návrhům zákonů ochránce sdělil celkem 144 připomínek.**

### Připomínky k novele zákona o ochraně spotřebitele

*Vládní návrh novely zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů); vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 476/2013 Sb. **Připomínky ochránce byly zohledněny.***

Smyslem předložené právní úpravy bylo zabránit zneužívání důvěry spotřebitelů ze strany neseriózních podnikatelů, kteří pořádají zájezdy nebo jiné tematické akce zaměřené zejména na seniory s cílem nabídnout jim a prodat výrobky, které jsou oproti srovnatelným výrobkům nabízeným v kamenných obchodech několikanásobně dražší a často nedosahují požadované či inzerované kvality.

S ohledem na skutečnost, že se ochránce této problematice dlouhodobě věnuje (zejména v rámci šetření stížností na Českou obchodní inspekci), sdělil k navrhované právní úpravě několik precizujících připomínek. Jednalo se zejména o zpřesnění ustanovení upravujícího náležitosti, které musí obsahovat **oznámení**, jež zasílá prodávající předem České obchodní inspekci, a dále ustanovení upravujícího **pozvánku k účasti** na organizovanou akci. Viz též kapitola Ochrana spotřebitele, str. 68.

### Připomínky k novele zákona o pomoci v hmotné nouzi

*Vládní návrh novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů); dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. **Připomínky ochránce nebyly akceptovány.***

Ochránce vyslovil **nesouhlas se způsobem, jakým se předkladatel rozhodl řešit rozmáhající se fenomén ubytování osob**, které mají problém najít si a udržet standardní bydlení v podstandardních, nevyhovujících a předražených prostorách. Podstatné časové omezení nároku na dávku poskytovanou na „jiný než obytný prostor“ považuje za nekoncepční, jelikož **současná právní úprava nedává osobám, které mají problém najít a udržet si standardní bydlení, k opuštění těchto prostor (nejčastěji ubytovny) žádnou alternativu**. Návrh zákona předpokládá intenzivnější sociální práci s příjemcem dávky, který bydlí v podstandardních prostorách, avšak stávající ani navrhovaná právní úprava nedává sociálním pracovníkům obcí k zajištění nového bydlení žádné nástroje. Současně s novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi **není předkládána komplexní úprava sociálního bydlení**, která by osobám v zákonem vymezených situacích (bytová nouze) garantovala zajištění lidsky důstojného bydlení (například prostřednictvím obce nebo jí pověřené neziskové organizace). V novele ochránce nezaznamenal ani jiné garance ubytování osob, které v důsledku nabytí účinnosti zákona budou muset opustit dosavadní bydlení, neboť je nebudou mít z čeho hradit.

**Návrh také neobsahuje ani kvalifikovaný odhad počtu osob ohrožených ztrátou bydlení**, jejich strukturu (v jaké míře jsou zastoupeny zranitelné sociální skupiny – rodiny s dětmi, senioři, a podobně.), a v tomto směru zcela nedostatečně popisuje rizika přijetí právní úpravy. Přijetím úpravy tak sice dojde k úspoře státních prostředků, avšak na vrub osob, které v současné době žijí v „jiných než obytných prostorách“ nebo mají užívací právo pouze k části bytu (obytné místnosti), například bydlí v podnájmu. Takový výsledek je nepřijatelný a ve svém důsledku **odporuje ústavně zaručenému právu na pomoc v hmotné nouzi**, která je nezbytná k zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Součástí práva na pomoc v hmotné nouzi je pak i právo na pomoc v bytové nouzi, neboť **lidsky důstojné bydlení je jednou ze základních životních podmínek**.

Vzhledem k výše uvedenému **ochránce navrhl, aby předkladatel novelu v této podobě stáhl z projednávání**, zjistil relevantní statistická data a spolu s ostatními resorty připravil zákon o sociálním bydlení. K dané problematice viz též kapitola Dopltek na bydlení, str. 34.

### 3 / Ochránce a Ústavní soud

Ochránce ve vztahu k Ústavnímu soudu disponuje zvláštním oprávněním podávat vlastní návrhy na **zrušení podzákonných právních předpisů** [§ 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. V roce 2013 tohoto svého práva **nevyužil**.

V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 404/2012 Sb., kterou se mění občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a další související předpisy, byl novelizován i zákon o Ústavním soudu. Podle ustanovení § 69 odst. 3 zmiňovaného zákona bylo s účinností od 1. ledna 2013 nově **zakotveno postavení ochránce jako vedlejšího účastníka řízení i v případech řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení**. Ochránce je tak po posouzení návrhu, který je mu zaslán soudcem zpravodajem, oprávněn Ústavnímu soudu sdělit, zda vstupuje do řízení v postavení vedlejšího účastníka (před novelou mohl ochránce vystupovat jako vedlejší účastník toliko v řízeních o zrušení podzákonných předpisů). Ochránce tuto změnu uvítal, neboť při své činnosti disponuje celou škálou poznatků legislativní povahy. V rámci vyřizování podnětů se setkává s praktickými problémy, které souvisí s aplikací práva a v řadě případů mají tyto poznatky ústavněprávní rozměr.

V roce 2013 požádal Ústavní soud ochránce o vyjádření, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník celkem v **18 případech**, přičemž v **pěti** z nich ochránce do řízení u Ústavního soudu **vstoupil**.

První řízení, do kterého vstoupil, se týkalo **návrhu na zrušení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb.**, kterým se mění zákon o loteriích a jiných podobných hrách (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 11. Rovněž se vyjádřil v řízení o **zrušení právních předpisů upravujících tzv. Kartu sociálních systémů (sKarta)**. Viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2012, str. 11.

Dále ochránce vstoupil do řízení ve věci **zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb.**, kterým se mění zákon o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Viz níže, kapitola 3/1.

Vztahy s ústavními orgány a Zvláštní oprávnění ochránce / Ochránce a Ústavní soud / Návrh Okresního soudu v Liberci na zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích sp. zn. Pl. ÚS 22/13

Jako vedlejší účastník řízení vstoupil též do řízení o **zrušení vyhlášky o stanovení Indikačního seznamu pro lázeňskou rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost** (vyhláška č. 267/2012 Sb.).

Posledním případem, v němž ochránce vstoupil do řízení jako vedlejší účastník, byl návrh na **zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 234/2013 Sb.**, kterým se mění zákon o pohonných hmotách (zákon č. 311/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Viz níže, kapitola 3/2.

Dále pak ochránce zaslal Ústavnímu soudu (aniž by do řízení vstupoval jako vedlejší účastník) své **vyjádření k návrhu na zrušení tzv. Přísudkové vyhlášky** (vyhláška č. 484/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), v němž se ztotožnil s argumenty navrhovatelů, neboť poznatky z jeho činnosti ohledně dané problematiky byly obdobné. Ústavní soud posléze předmětnou vyhlášku zrušil nálezem ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12.

V některých případech je ochránce žádán Ústavním soudem o sdělení svého právního názoru, zde ochránce nemá pozici účastníka řízení a vystupuje jako tzv. **amicus curiae** – § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V roce 2013 byl ochránce osloven **jedenkrát**. Svě stanovisko poskytl v řízení o **individuální ústavní stížnosti cizince (občana Ruské federace) a zaměřil se především na argumentaci týkající se vztahu řízení o udělení mezinárodní ochrany a extradičního řízení**. Ústavní soud rozhodl ve věci dne 10. září 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11 a s právním názorem ochránce na danou problematiku se ztotožnil.

V roce 2013 byl ochránce rovněž Ústavním soudem osloven, zda přijme **veřejné, respektive kolizní opatrovnickví** účastníků řízení **ve dvou** individuálních ústavních stížnostech. Této možnosti nevyužil.

### 3 / 1 / Návrh Okresního soudu v Liberci na zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích sp. zn. Pl. ÚS 22/13

Jako vedlejší účastník vstoupil ochránce do řízení ve věci **zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb.**, kterým se mění zákon o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ve svém vyjádření poukázal na skutečnost, že předmětná novela přestupkového zákona vyhlášená dne 31. prosince 2012 ve Sbírce zákonů **stanoví zpětnou účinnost** tohoto právního předpisu (od 1. července 2012). Takový stav je **v rozporu s ústavním pořádkem**, zejména ve vztahu k principu právní jistoty (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Kromě toho připojil ochránce krátké vyjádření k legislativnímu procesu daného právního předpisu, včetně názoru na jeho věcnou stránku. Zejména pak Ústavní soud seznámil s tím, že v minulosti **opakovaně vyjádřil nesouhlas právě s tímto návrhem novely zákona**, který zavedl **sankci zákazu pobytu i za některé přestupky**.

Ústavní soud nálezem ze dne 12. listopadu 2013 návrhu **vyhověl, když shodně dospěl k závěru o protiústavnosti** stanovené zpětné působnosti předmětného právního předpisu a příslušné ustanovení citovaného zákona týkající se účinnosti **zrušil**.

### 3 / 2 / Návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon o pohonných hmotách sp. zn. Pl. ÚS 44/13

Veřejný ochránce práv se jako vedlejší účastník řízení připojil k návrhu skupiny senátorů Parlamentu České republiky na **zrušení části zákona o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot** (zákon č. 311/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně se navrhovatel ve svém podání domáhal **zrušení tzv. kaucí ve výši 20 milionů korun**, kterou je distributor pohonných hmot povinen poskytnout v rámci příslušného registračního řízení.

Podle ochránce nelze stanovenou výši kaucí připustit pro všechny subjekty bez ohledu na jejich ekonomickou velikost či zohlednění dalších alternativ. Ochránce dále argumentačně rozvedl, z jakého důvodu považuje takto

stanovenou kaucí za **rozpornou s principem proporcionality**. Zároveň poukázal na možnou **kolizi s ustanoveními Listiny základních práv a svobod**, jejichž podstatou je jednak ochrana vlastnického práva, a dále právo podnikat.

V neposlední řadě **podrobil ochránce kritice související přechodná ustanovení předmětného zákona**, na nichž demonstroval rozpor tvrzení důvodu pro zavedení této kauce s následným výsledkem. Jinými slovy, chtěl-li zákonodárce prostřednictvím zmiňované kauce nastavit systém tak, aby zabránil protiprávně fungujícím subjektům ve vstupu do tohoto odvětví, měl tak učinit s dopady právní úpravy do budoucna a nikoli zpětně, neboť i z důvodové zprávy k tomuto návrhu zákona je patrné, že životnost těchto účelových (podvodných) společností se počítá v řádech týdnů a trh by se ve velmi krátké době „vyčistil“ sám. Podle stávajících přechodných ustanovení však povinnost složit kaucí dopadne i na distributory provozující tuto činnost zákonným způsobem, respektive při nesložení dané kauce budou tuto činnost muset ukončit.

Ústavní soud ve věci předloženého návrhu **prozatím nerozhodl**.

## 4 / Ochránce jako veřejný žalobce

S účinností od 1. ledna 2012 je ochránce dána **nová pravomoc, a to obrátit se (přímo) na soud rozhodující ve správním soudnictví s tzv. žalobou k ochraně veřejného zájmu**. Nutno dodat, že před účinností předmětné novely měl ochránce možnost podání uvedené žaloby navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci, čehož v minulosti několikrát využil.

Žalobu k ochraně veřejného zájmu lze velmi zjednodušeně definovat jako institut, kterým je zajišťována kontrola činnosti orgánů státní správy. Je to možnost oprávněných subjektů podat, za podmínek uvedených v zákoně, **žalobu proti rozhodnutí** správního orgánu.

V roce 2013 ochránce této pravomoci **nevyužil**.

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

Svoji **první žalobu** k ochraně veřejného zájmu podal ochránce v roce 2012, a to proti několika pravomocným správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, kterými tento správní orgán povolil výstavbu fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a následně ji zkolaudoval.

V návaznosti na vývoj judikatury (rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, sp. zn. 2 As 86/2010), která vyjasnila povahu a přezkoumatelnost souhlasu s ohlášením stavby a dalších souhlasů vydávaných podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ochránce **v průběhu řízení** (v rámci repliky ze dne 31. října 2012) **vzal část žaloby** týkající se sporných kolaudačních souhlasů **zpět**.

**Teprve v září 2013 Krajský soud v Ústí nad Labem** vyloučil usnesením část žaloby (podle typů správních rozhodnutí) k samostatnému řízení, **aniž by jakkoliv reflektoval procesní úkon částečného zpětvzetí žaloby**. V návaznosti na předmětné usnesení poté vydal usnesení, kterým žalobu proti označeným kolaudačním souhlasům odmítl jako nepřipustnou.

Podle § 47 písm. a) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), **soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět**. Byla-li tedy žaloba (částečně) vzata zpět, **nemohl krajský soud volit jiný postup než řízení v této části zastavit (nikoliv odmítnout)**. Z tohoto důvodu se **ochránce** proti nezákonnému usnesení o odmítnutí žaloby **obrátil kasační stížností na Nejvyšší správní soud, který se s argumentací ochránce ztotožnil** a usnesení krajského soudu rozsudkem ze dne 21. listopadu 2013, sp. zn. 9 As 122/2013 zrušil a řízení zastavil.

**Ve zbývajících částech žaloby** podané veřejným ochráncem práv **Krajský soud v Ústí nad Labem doposud nerozhodl**.



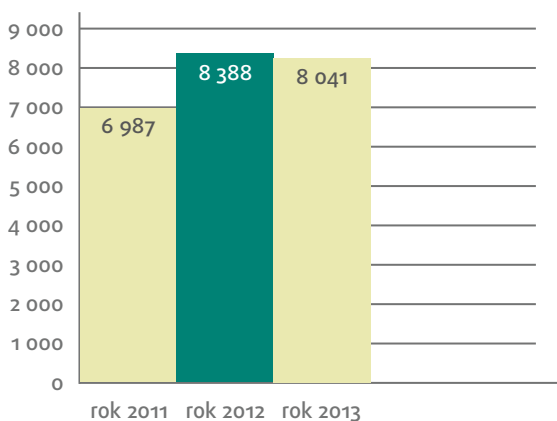


## 1 / Základní statistické údaje

### 1 / 1 / Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2013 bylo ochránci doručeno celkem **8 041 podnětů** (v počtu nejsou zahrnuty podněty z oblasti diskriminací, viz též Část V. – Ochránce a diskriminace, str. 89). V této souvislosti lze hovořit o obdobném počtu přijatých stížností jako v roce 2012, kdy bylo přijato rekordních 8 388 stížností. Kancelář ochránce **osobně navštívilo celkem 1 198 osob**, z nichž 640 využilo možnosti podat podnět ústně do protokolu a 558 osobám byla na místě podána právní rada, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém. Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatelů doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující graf.

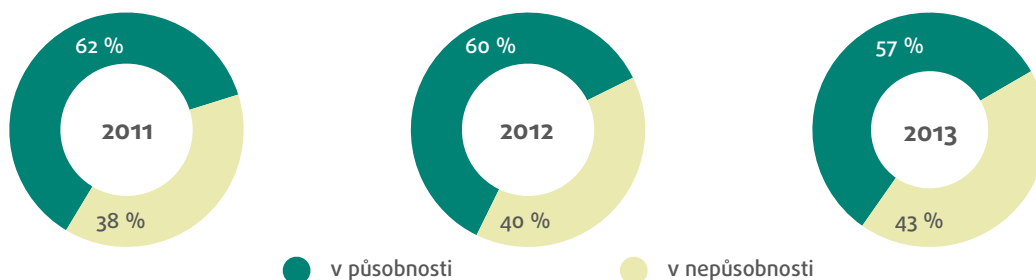
Přijaté podněty v jednotlivých letech



**Informační telefonní linky**, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **6 134 osob**.

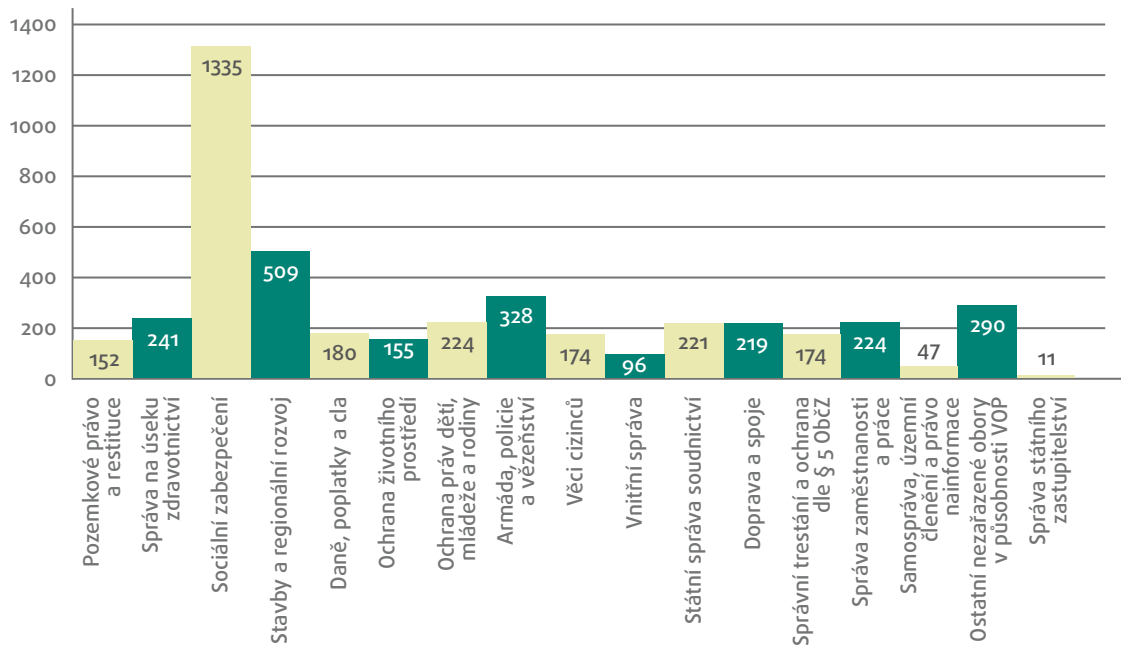
Z hlediska struktury podnětů je možno vývoj označit za pozitivní. Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce (**v působnosti 57 % z celkového počtu podnětů, mimo působnost 43 % podnětů**). Z hlediska vývoje posledních tří let je potěšující, že stále většina stěžovatelů dokáže správně zhodnotit působnost veřejného ochránce práv, což svědčí o pevném zakotvení institutu v právním povědomí obyvatel (blíže viz následující graf).

Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce

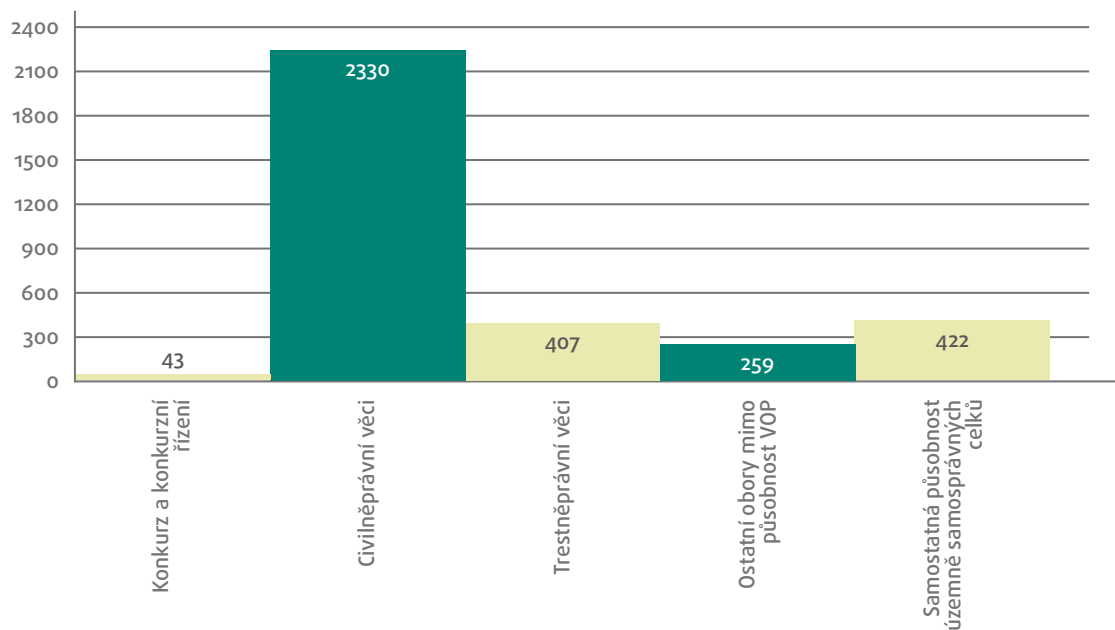


Z následujících grafů pak vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, zdravotnictví, policie a vězeňství**. Jednotlivé oblasti státní správy, jichž se podněty týkaly, lze přehledně v grafech shrnout takto:

### Přijaté podněty v působnosti dle oblastí



### Přijaté podněty mimo působnost v členění dle oblastí



V roce 2013 **zahájil** ochránce celkem **701 šetření**, přičemž ve **37 případech** využil svého **oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy**. 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 2013 **vyřídil** celkem **8 747 podnětů**. Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **901 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.
- **6 708 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 konstatováním, že problém stěžovatele není ojedinělý. Na základě obdobných podnětů pak zahájil ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2013 celkem **1 023 šetření** s tím, že:

- v **348** případech **nezjistil pochybení** v postupu šetřeného úřadu;
- v **675** případech **konstatoval pochybení** v postupu šetřeného úřadu, z toho
  - v **553** případech úřad sám napravil pochybení již po vydání **zprávy o šetření**;
  - v **97** případech úřad pochybení sám nenapravitel a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl formulovaný návrh opatření k nápravě, a teprve poté úřad pochybení napravil;
  - v **25** případech úřad svá pochybení nenapravitel ani po vydání závěrečného stanoviska. Ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad, respektive informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2013 je dále třeba započítat **109** případů, kdy stěžovatel svůj podnět **vzal zpět**, a dále **2** případy, kdy podnět byl svým obsahem ve skutečnosti **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních.

Ochránce v roce 2013 ukončil také **19** tzv. **šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech, vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně či jeho účastenství v řízeních u Ústavního soudu.

## 2 / Vybrané podněty a komentáře

### 2 / 1 / Sociální zabezpečení

#### Dávky pomoci v hmotné nouzi

##### Šetření z vlastní iniciativy u kontaktních pracovišť Úřadu práce České republiky

V průběhu roku 2013 **pokračoval ochránce v šetření z vlastní iniciativy u vybraných kontaktních pracovišť Úřadu práce České republiky (dále jen „Úřad práce ČR“)**. Doporučení, kterým nevyhověly krajské pobočky v rámci písemné komunikace s ochránce, a záležitosti systémového charakteru projednal s vedoucími zaměstnanci generálního ředitelství Úřadu práce ČR a následně i s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Na základě těchto jednání byla přijata dílčí systémová opatření. Ve vztahu k doplatku na bydlení a mimořádné okamžité pomoci byla ve vnitřních předpisech Úřadu práce ČR a Ministerstva práce a sociálních věcí

**zdůrazněna povinnost odůvodňovat oznámení o přiznání dávky v případech, kdy nebylo žádosti o dávku vyhověno v plném rozsahu.** Jelikož ředitelé krajských poboček Úřadu práce ČR uváděli jako hlavní důvody pro pochybení zaměstnanců úřadů práce jejich pracovní přetížení (způsobené značnou personální poddimenzovaností pracovišť), apeloval ochránce i na personální posílení Úřadu práce ČR. S tímto požadavkem se generální ředitelství Úřadu práce ČR i Ministerstvo práce a sociálních věcí ztotožnily. Na základě návrhu ministra práce a sociálních věcí vláda v červenci roku 2013 schválila **posílení počtu zaměstnanců Úřadu práce ČR o 700 osob** (z toho 319 v roce 2013, zbývající zaměstnanci budou přijati v roce 2014).

V některých záležitostech ovšem ochránce nenalezl shodu ani po jejich projednání s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Ochránce žádal ministerstvo, aby v konkrétních případech, kdy Úřad práce ČR přiznal dávku oznámením v nesprávné výši, zjednal nápravu zrušením oznámení v přezkumném řízení, či vydáním pokynu Úřadu práce ČR k zahájení řízení o neprávem odepřené dávce. Oba způsoby nápravy Ministerstvo práce a sociálních věcí v opakované komunikaci odmítlo ústy ministrů Ing. Ludmily Müllerové i Ing. Františka Koničky. Dle jejich názoru není ministerstvo k takovému kroku zákonem oprávněno, neboť oznámení není rozhodnutím podle části druhé správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce se proto s žádostí o vyjádření k výkladu obrátil na ministra vnitra, do jehož gesce výklad správního řádu náleží. Ministr vnitra předložil dotazy ochránce svému poradnímu sboru pro správní řád. **Poradní sbor nepřijal k možnosti přezkoumat oznámení v přezkumném řízení žádný závěr**, souhlasil však s tím, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je v rámci ochrany před nečinností oprávněno přikázat Úřadu práce ČR, aby v konkrétním případě zahájil řízení o neprávem odepřené dávce. **Náprava nesprávného postupu Úřadu práce ČR ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí tedy možná je, a ochránce ji bude do budoucna i v jiných případech požadovat.**

Dalším sporným tématem je využívání tzv. **hybridní pošty** zejména při doručování oznámení o přiznání dávky. Úřad práce ČR využívá možnosti vyhotovování oznámení (tisk a vkládání do obálek) Českou poštou, s. p., prostřednictvím služby Postservis. Ochránce je přesvědčen, že uvedený postup je v rozporu se správním řádem a zákonem o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neboť Česká pošta, s. p., není subjektem, který by byl zákonem zmocněn k součinnosti při vyhotovování oznámení. **Ochránce proto opakovaně žádal ministra práce a sociálních věcí, aby zrušil pokyn, podle kterého Úřad práce musí povinně využívat hybridní pošty u všech „obyčejných“ zásilek.** Ministr práce a sociálních věcí tento požadavek opakovaně odmítl, proto se ochránce s žádostí o vyjádření k souladu praxe Ministerstva práce a sociálních věcí se správním řádem obrátil na ministra vnitra. **Ministr vnitra dal po projednání záležitosti v poradním sboru ochránci za pravdu** a potvrdil, že uvedená praxe není v souladu se správním řádem. Ochránce bude tedy i nadále požadovat upuštění od využívání hybridní pošty, a **v případě nedosažení shody s Ministerstvem práce a sociálních věcí se obrátí na vládu České republiky.**

### Doplatek na bydlení

Při řešení podnětů z oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi se ochránce při rozhodování o doplatku na bydlení opakovaně setkal s **problémem nejednotného, nepředvídatelného a nesprávného určení odůvodněných nákladů na bydlení.** Odůvodněné náklady se v případě bydlení v nájemním bytě stanovují maximálně do výše obvyklého nájemného, úřady práce však při určování obvyklého nájemného postupovaly velmi rozdílně. Ochránce proto vyjádřil své stanovisko ke způsobu stanovení obvyklého nájemného nejen v rámci šetření konkrétních případů, ale **usiloval též o sjednocení praxe formou metodického usměrnění** Ministerstva práce a sociálních věcí. Vzhledem k tomu, že v polovině roku 2013 ministerstvo připravovalo vydání vnitřního předpisu (normativní instrukce) k doplatku na bydlení, uplatnil ochránce připomínky k návrhu instrukce na základě svých zjištění. Tyto připomínky Ministerstvo práce a sociálních věcí akceptovalo a v srpnu 2013 vydalo Normativní instrukci č. 10/2013, kterou se sjednocuje postup Úřadu práce ČR při rozhodování o doplatku na bydlení.

**Ministerstvo práce a sociálních věcí doporučuje v instrukci způsob stanovení obvyklého nájemného, který odpovídá stanoviskům ochránce.** Úřad práce ČR může stanovit místně obvyklé nájemné na základě údajů v mapě nájemného (jenž je dostupná na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj), případně svým vlastním prošetřením (dotazem u realitních kanceláří, u příslušného obecního úřadu). V takovém případě však musí určit místně obvyklé nájemné zvlášť pro byty tržní, a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce. Pouze ve výjimečných případech, pokud osoby obývají podlahovou plochu, která je pro jejich potřeby nepřiměřeně velká, je možné porovnat výši místně obvyklého nájemného s náklady na doporučenou plochu bytu dle počtu osob. Takto nelze postupovat, pokud bytový fond lokality nedisponuje levnějšími byty o menší rozloze.

Další připomínky ochránce se týkaly **započítávání plateb do fondu oprav** do odůvodněných nákladů na bydlení u osob bydlících v družstevním bytě a započítávání daně z nemovitosti u vlastníků bytových jednotek. I v těchto záležitostech bylo dosaženo shody ochránce s Ministerstvem práce a sociálních věcí a doporučený postup v normativní instrukci odpovídá stanoviskům ochránce.

Výkladový **rozpor mezi ochráncem a Ministerstvem práce a sociálních věcí zůstal ohledně stropu pro odůvodněné náklady na bydlení u jiné než nájemní formy** (typicky ubytovny) a **poskytování doplatku na bydlení, pokud osoba užívá pouze část bytu anebo prostory, které nejsou zkolaudovány k trvalému bydlení**. Ochránce se domnívá, že zákon o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) umožňuje osobě v hmotné nouzi, která bydlí na ubytovně, přispět na bydlení určené zákonem o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) do výše skutečných nákladů, maximálně však do výše normativních nákladů. Ministerstvo práce a sociálních věcí nadále vede Úřad práce ČR tak, aby tento zákonný limit nerespektoval a stanovil hranici „místně obvyklého ubytovného“, do které lze pro účely doplatku na bydlení započítat náklady na ubytovně. Dále však ochránce zůstává s Ministerstvem práce a sociálních věcí ve sporu ohledně poskytování doplatku na bydlení na nájem pokoje v bytě nebo prostorách, jež jsou užívány jako byt a umožňují lidsky důstojné ubytování, avšak nejsou zkolaudovány k trvalému bydlení. **Ve vztahu k nájmu pokojů v bytě doporučuje ochránce dotčeným osobám, aby se proti postupu orgánů pomoci v hmotné nouzi bránily žalobou.**

#### Podnět sp. zn.: 1490/2013/VOP/AV

Pojem „bytu“ je třeba pro účely práva sociálního zabezpečení vykládat širěji, než je definován stavebně-právními předpisy, neboť účelem předpisů sociálního zabezpečení je pomoci osobám, které nemohou hradit náklady na bydlení z vlastního příjmu, získat či udržet lidsky důstojné bydlení. Jedině v takovém případě dochází k zajištění ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi, jehož součástí je i pomoc v bytové nouzi.

Panu L. J. odňal Úřad práce ČR doplatek na bydlení, neboť prostor v suterénu rodinného domu, který na základě nájemní smlouvy pan L. J. užívá, není rozhodnutím stavebního úřadu určen k bydlení (není zkolaudován jako byt). Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutí Úřadu práce ČR potvrdilo. Ochránce dospěl k závěru, že pojem bytu je s ohledem na rozdílný účel obou úprav třeba pro účely dávkových předpisů vykládat širěji než v rovině stavebně-právních předpisů. Účelem veřejného práva stavebního je zejména zachování takového stavu staveb, který neohrožuje život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost, anebo životní prostředí; zatímco účelem předpisů sociálního zabezpečení je pomoci osobám, které nemají schopnost uhradit náklady na bydlení z vlastního příjmu, nebo získat či udržet lidsky důstojné bydlení. Bytový standard pro účely poskytování dávek na bydlení nemusí vždy nutně naplňovat požadavky veřejného práva stavebního, měl by však zajišťovat lidsky důstojné bydlení. Též Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 6. října 2010, sp. zn. 3 Ads 23/2010) dospěl k závěru, že stavebně-právní předpisy jsou pro vymezení pojmu bytu pro účely sociálního zabezpečení pouze podpůrným kritériem. Správní orgány se v daném případě nezabývaly tím, zda je prostor, který pan L. J. dlouhodobě na základě nájemní smlouvy užívá, k bydlení vhodný a zdravotně způsobilý, a bez dalšího odmítly dávky na bydlení poskytnout. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo práce a sociálních věcí závěry ochránce nerespektovalo, doporučil ochránce panu L. J. obrátit se na správní soud.

#### Mimořádná okamžitá pomoc k úhradě doplatků na léky

V rámci šetření z vlastní iniciativy, ale též na základě individuálních podnětů, zjistil veřejný ochránce práv, že Ministerstvo práce a sociálních věcí vede Úřad práce ČR metodicky k tomu, aby neposkytoval mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu doplatků na léky, a to ani tehdy, pokud je lék s doplatkem jedinou možností léčby osoby v hmotné nouzi a po zaplacení doplatku jí nezbyvají dostatečné prostředky na úhradu jídla a dalších nezbytných životních potřeb. Na základě společného jednání zástupců z resortu práce a sociálních věcí a z resortu zdravotnictví bylo konstatováno, že v těchto výjimečných situacích (obvykle existuje v každé skupině léčiv alespoň jeden bezdoplatkový lék) přichází v úvahu prakticky jen řešení prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci. Ministerstvo práce a sociálních věcí však přesto setrvalo na svém stanovisku, že prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi nelze tuto situaci řešit. Dotčeným osobám tak nezbyvá, než se nezbytné pomoci domáhat soudní cestou.

## Dávky státní sociální podpory

### Příspěvek na bydlení

Pokud jde o započtení nákladů pro účely příspěvku na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí, setkal se ochránce v roce 2013 s příliš formalistickým postupem Úřadu práce ČR. Nárok na příspěvek na bydlení vzniká dnem splnění všech zákonných podmínek, tj. určité formy bydlení (primárně vlastnické, družstevní či nájemní), existence trvalého pobytu v bytě a určitého poměru příjmů a nákladů na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí. Zákon o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nestanoví, že by žadatel o příspěvek na bydlení musel podmínku určité formy bydlení a trvalého pobytu v bytě splňovat již v předchozím kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují příjmy a náklady na bydlení. Z povahy věci ovšem plyne, že i náklady na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí musí být vynaloženy na užívání bytu na základě vlastnické, družstevní či nájemní formy, neboť pouze tyto náklady lze pro účely příspěvku na bydlení zohlednit, byť se nemusí jednat o náklady vztahující se k bytu, či o právní vztah k bytu, na který je příspěvek na bydlení uplatňován.

### Podnět sp. zn.: 4663/2013/VOP/AV

**Pokud se žadatel o příspěvek na bydlení podílel na hrazení nákladů na bydlení v předchozím kalendářním čtvrtletí jako osoba společně posuzovaná a užíval byt na základě odvozeného právního titulu v důsledku rodinněprávního vztahu, není důvod k tomu, aby při hodnocení jeho nároku na příspěvek na bydlení nebyly tyto náklady na bydlení započítány tak, jako by byl sám dříve nájemcem bytu.**

Na ochránce se obrátila matka žijící s dcerami, která jako nájemkyně bytu pobírala příspěvek na bydlení. Od určitého data se stala vlastníkem bytu dcera, náklady na bydlení ovšem hradila dále matka, neboť dcera studuje. Úřad práce ČR, krajská pobočka v Liberci, z důvodu změny titulu užívání bytu odňal příspěvek na bydlení matce a současně dospěl k závěru, že dcera nemá jako vlastníka bytu nárok na příspěvek na bydlení, neboť v předchozím kalendářním čtvrtletí neměla náklady na bydlení. Ochránce dospěl k závěru, že Úřad práce ČR pochybil, pokud nezohlednil náklady na bydlení, které hradila v předchozím kalendářním čtvrtletí matka, a na kterých se dcera jako tehdy společně posuzovaná osoba podílela. Úřad práce ČR se ztotožnil se závěry ochránce a dceři příspěvek na bydlení přiznal.

## Dávky pro osoby se zdravotním postižením

### Neposkytování dávek dlouhodobé péče slovenským důchodcům s bydlištěm v České republice

Již od roku 2008 se ochránce zabýval problematikou neposkytování dávek dlouhodobé péče příjemcům slovenských důchodů bydlícím v České republice a odkázaným na péči jiné osoby. **Slovenské úřady totiž odmítají slovenské dávky dlouhodobé péče** (peňažný príspevok na opatrovanie) **vyplácet do zahraničí**, neboť zastávají názor, že se jedná o dávky sociální péče, nikoliv o dávky sociálního zabezpečení podléhající koordinaci dle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropských společenství o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (nařízení č. 883/2004/ES). Český veřejný ochránce práv zastával názor, že se o koordinované dávky jedná (tj. že by slovenské orgány měly tyto dávky vyplácet i do jiných členských států Evropské unie). Jednal proto s několika slovenskými ministry práce, sociálních věcí a rodiny, jakož i s českými ministry práce a sociálních věcí, přičemž čeští ministři nabízeli slovenským orgánům takovou pomoc v řízení, aby slovenští důchodci s bydlištěm v České republice tyto dávky obdrželi. Slovenská strana však nakonec tyto dávky i přes snahu o pomoc ze strany českých orgánů odmítla, proto se **český veřejný ochránce práv obrátil na evropského komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začlenění, Láslo Andora, a požádal jej, aby Evropská komise podala proti Slovensku žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie** (stejně postupovalo i české Ministerstvo práce a sociálních věcí). Evropská komise se ztotožnila s právním názorem ochránce a Ministerstva práce a sociálních věcí a snažila se slovenské Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny přimět ke změně správní praxe. Slovenské ministerstvo však nadále odmítalo tyto dávky do zahraničí vyplácet, proto proti němu **Evropská komise podala žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie** (Věc C-433/13). Řízení nebylo dosud ukončeno.

### Posuzování kontraindikací u příspěvku na zvláštní pomůcku

Na ochránce se v průběhu roku obrátili stěžovatelé, kterým nebyl poskytnut příspěvek na zvláštní pomůcku, konkrétně na pořízení motorového vozidla, neboť dle neúplných posudkových závěrů u nich byla přítomna kontraindikace, tedy takový zdravotní stav, který přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku vylučuje. Konkrétně

se jedná o stav, jenž lze podřadit pod duševní poruchy, poruchy chování, a poruchy intelektu se závažnou poruchou, s narušením rozpoznávacích a ovládacích schopností, stavy závislosti na návykové látce nebo návykových látkách. Aby byl určitý zdravotní stav kontraindikací pro přiznání příspěvku, musí být u osoby nejen objektivně zjištěn, ale rovněž musí způsobovat nemožnost užívání pomůcky.

V případě příspěvku na pořízení motorového vozidla je však zákonem výslovně vyjádřeno, že k možnosti užívání pomůcky postačí taktéž pouze skutečnost, že osoba je schopna být motorovým vozidlem převážena. Odlišná situace je u jiných zvláštních pomůcek, kde se předpokládá jejich přímé a bezprostřední užívání jednou osobou. V posudku, který je podkladem pro rozhodnutí, tak musí být výslovně uvedeno odůvodnění posudkového lékaře, v čem spatřuje nemožnost užívání pomůcky, tedy jakým způsobem uvedené diagnózy omezují žadatele ve schopnosti být převážen motorovým vozidlem. Omezení musí dosahovat takový stupeň intenzity, kdy lze bez pochyb odůvodnit vyloučení možnosti převážení této osoby motorovým vozidlem (a to i například po úpravě vozidla). Samotné konstatování vyjmenovaných diagnóz nemůže bez dalšího vyloučit nárok na zvláštní pomůcku. Na uvedenou skutečnost ochránce v šetřených případech upozornil a správním orgánům, které si musí učinit úsudek o aplikovatelnosti posudku, nesprávný postup vytkl. **Nedostatečně odůvodněné posudkové závěry totiž nemohou dostát požadavkům úplnosti a přesvědčivosti posudku**, a pokud je takový posudek pojat jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu, zakládá jeho nezákonnost.

## Důchody

### Pozůstalostní důchody

Stejně jako v minulých letech se na ochránce obraceli stěžovatelé, kterým byla rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení (dále též „ČSSZ“) uložena povinnost vrátit přeplatek na vdovském, vdoveckém či sirotčím důchodu, a to buď pro nesplnění oznamovací povinnosti, či z důvodu přijímání důchodových splátek i přesto, že měli z okolností předpokládat, že jim nenáleží. Většinou šlo o případy, kdy příjemci důchodu řádně a včas ČSSZ oznámili skutečnosti rozhodné pro jeho poskytování, avšak ČSSZ ještě několik měsíců důchod vyplácela, a teprve následně rozhodla o jeho odnětí. Ochránce zde v souladu s judikaturou soudů zastává stanovisko, že **splní-li žadatel řádně svou oznamovací povinnost, časové zpoždění, se kterým ČSSZ důchod odejme, nemůže jít k jeho tíži**. ČSSZ v těchto případech nemůže rozhodnout o povinnosti příjemce vrátit přeplatek na důchodu z důvodu neoznámení rozhodných skutečností, neboť mezi neoznámením těchto skutečností a neoprávněným vyplácením důchodu není příčinná souvislost. V některých případech ČSSZ rozhoduje o odpovědnosti za přeplatek z důvodu, že příjemce důchodu musel z okolností předpokládat, že mu důchod nenáleží. Dle názoru ČSSZ ke vzniku odpovědnosti příjemce důchodu za přeplatek postačí jeho nevědomá nedbalost (příjemce nevěděl, že má vyplácený důchod vrátit, ale vědět to měl a mohl). V těchto případech ochránce konstatoval, že nelze paušálně argumentovat obecnou zásadou „neznalost zákona neomlouvá“, ale ČSSZ musí v rozhodnutí uvést, z jakých okolností věci dovozuje, že příjemce s přihlédnutím k jeho osobním poměrům měl a mohl vědět, že má vyplácený důchod vrátit. Pokud tyto skutečnosti v rozhodnutí nevymezí, nemůže takové rozhodnutí z hlediska zákonnosti obstát.

### Invalidní důchody

Ochránce se v uplynulém roce setkal s několika stížnostmi na postup ČSSZ při posuzování splnění podmínky potřebné doby pojištění ze strany žadatelů pro nárok na invalidní důchod po 31. prosinci 2009 za situace, kdy jejich invalidita vznikla před 1. lednem 2010. V předmětných případech ČSSZ posuzovala splnění podmínky potřebné doby pojištění (nově i podmínky deseti let v posledních dvaceti letech před vznikem invalidity) v rozhodném období od vzniku příslušného stupně invalidity (například při posuzování nároku na invalidní důchod pro invaliditu III. stupně až ode dne vzniku plné invalidity, i když byl předtím žadatel o důchod částečně invalidní). Ochránce s takovým výkladem zákona o důchodovém pojištění vyjádřil nesouhlas.

### Podnět sp. zn.: 5123/2011/VOP/EH

Při posuzování splnění podmínky potřebné doby pojištění podle pravidel účinných od 1. ledna 2010 je nutno vycházet z data vzniku invalidity jako takové, a pokud invalidita trvala nepřetržitě bez ohledu na případnou přechodnou změnu procentního poklesu jeho pracovní schopnosti (změnu invalidity z plné na částečnou a opačně).

ČSSZ rozhodnutím ze dne 10. srpna 2011 zamítla žádost stěžovatele o invalidní důchod z důvodu nesplnění potřebné doby důchodového pojištění, přestože splňoval po 1. lednu 2010 nově zavedenou podmínku doby pojištění pro pojištěnce starší 38 let (tedy prokázání deseti let doby pojištění v posledních dvaceti letech před vznikem invalidity). ČSSZ neuznala jako datum vzniku invalidity 12. března 1998, od kterého byl žadatel uznán plně invalidním, neboť se jeho invalidita na přechodnou dobu změnila na částečnou (od 23. září 2004 do 13. ledna 2008). Jako datum vzniku invalidity stanovila až 14. ledna 2008, od něhož byl žadatel znovu uznán plně invalidním.

Pro správné posouzení nároku stěžovatele bylo dle ochránce rozhodné, kdy jeho invalidita vznikla, a zda trvala ke dni 1. ledna 2010, nikoliv zda se v průběhu jejího trvání měnil její stupeň. Invalidita jakožto dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav způsobující pokles pracovní schopnosti trvala u stěžovatele od 12. března 1998 nepřetržitě až do dne 1. ledna 2010, respektive trvá dosud. Přechodná změna jeho zdravotního stavu proto neměla mít vliv na posouzení jeho nároku.

Jelikož ČSSZ nepřijala opatření k nápravě pochybení, obrátil se ochránce na Ministerstvo práce a sociálních věcí jakožto na nadřízený orgán se žádostí o poskytnutí stanoviska k postupu ČSSZ a zjednání nápravy. Ministryně práce a sociálních věcí však postup ČSSZ neshledala chybným, neboť postupuje dle právního názoru Ministerstva práce a sociálních věcí. Protože se ochránce nepodařilo dosáhnout zjednání nápravy ve věci ani cestou vyrozumění nadřízeného úřadu, informoval o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (viz též kapitola Petiční výbor, str. 21). Stěžovatele v obdobných případech odkázal na řešení problému prostřednictvím správní žaloby. Výsledek soudního řízení bude pro ČSSZ závazný jak v konkrétním případě, tak v obdobných případech.

#### Poskytnutí doplatku důchodu v případě nesprávného postupu ČSSZ

Ochránce se opakovaně setkal s podněty směřujícími proti posouzení zdravotního stavu žadatelů o invalidní důchod, z nichž bylo zřejmé, že stanovení data vzniku invalidity je nedostatečně odůvodněno, posudek nevychází z dostatečných skutkových zjištění, či neodpovídá závěrům lékařských nálezů. **Ochránce nepřisluší posuzování invalidity žadatelů, zabývá se však obsahem posudků o invaliditě z hlediska požadavků úplnosti a přesvědčivosti**, které jsou podkladem pro vydání rozhodnutí. Zjistí-li, že posudek tyto požadavky nenaplnuje, upozorňuje na nedostatky ČSSZ a požaduje nápravu. V roce 2013 došlo na základě vyjádření pochybností ochránce o správnosti stanoveného data vzniku invalidity ke konání několika mimořádných kontrolních lékařských prohlídek a k následné změně data vzniku invalidity, tedy i k přiznání odepřeného důchodu, či jeho zvýšení a poskytnutí doplatku za předchozí období.

Tzv. **malou důchodovou reformou** bylo s účinností od 1. ledna 2009 zavedeno pravidlo umožňující důchod neprávem odepřený nebo neprávem vyplácený v nižší částce v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení doplatit bez časového omezení. Současně však byla přechodným ustanovením omezena možnost poskytnout doplatek důchodu za dobu před účinností tohoto zákona na tři roky (tedy od 1. ledna 2006). Ochránce považuje případy nesprávného posouzení zdravotního stavu způsobující odepření důchodu či jeho přiznání v nesprávné výši za nesprávný postup správního orgánu. ČSSZ však zpočátku argumentovala tím, že odlišné stanovení data vzniku invalidity není nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení, ale jde o odlišný náhled posudkového lékaře. V případech, kdy ochránce vyjádřil pochybnost o stanovení data vzniku invalidity, však vždy vycházel z toho, že posudkový lékař se dostatečně nevypořádal s určitým podkladem řízení, nevyžádal si doplňující podklady či zdravotnickou dokumentaci. **Ve sporných případech ČSSZ nakonec přistoupila na argumentaci ochránce** a doplatek důchodu přiznala od 1. ledna 2006, tj. v maximálním možném rozsahu.

#### Slovenské důchody

Veřejný ochránce práv se od roku 2001 zabývá **problematikou tzv. slovenských důchodů**. Přivítal proto skutečnost, že byl přijat zákon o změně zákona o důchodovém pojištění a organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 274/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jímž byl do zákona o důchodovém pojištění **zakotven dorovnávací příspěvek** některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Přestože tento doplatek nemůže vyřešit všechny křivdy, k nimž v oblasti sociálního zabezpečení po rozdělení Československa došlo, neboť podmínky pro jeho poskytnutí jsou velmi přísné (zejména podmínka získání jednoho roku pojištění v České republice v období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1995), přesto zmírňuje nepříznivou sociální situaci alespoň části postižených osob. Viz též kapitola Výbor pro sociální politiku, str. 23.



### Starobní důchody pro krajaný

V roce 2013 se na veřejného ochránce práv obracely další osoby s prokázaným českým původem, které do České republiky přišly z postsovětských republik na základě pozvání vlády České republiky. Tyto osoby dosáhly důchodového věku, avšak nebyl jim přiznán starobní důchod z důvodu, že se na právní vztahy mezi Českou republikou a státem, odkud přišly, již **neaplikuje Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení** (vyhláška č. 116/1960 Sb.). Ústavní stížnost krajaný, která se proti tomuto postupu bránila v roce 2012 a k jejíž záležitosti poskytoval veřejný ochránce práv vyjádření, byla Ústavním soudem odmítnuta. Aktuálně v její věci probíhá řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.

Krajané přišli do České republiky v několika vlnách. Pouze u poslední vlny přesídlení byla usnesením vlády zakotvena pro tyto osoby **tzv. náhrada důchodu**, která je poměrně nízká. Ministerstvo práce a sociálních věcí proto pověřilo ČSSZ, aby krajanům, kteří přišli do České republiky v předchozích vlnách přesídlení, odstraňovala tvrdost a přiznávala jim **tzv. dílčí český starobní důchod**. Krajané, kteří dosáhnou důchodového věku a požádají si o odstranění tvrdosti, tak obdrží český starobní důchod, jehož výše je však ještě nižší než výše náhrady důchodu, a to z toho důvodu, že ČSSZ krátí nejen procentní výměru důchodu, ale i základní výměru důchodu tak, aby odpovídala poměru dob pojištění, které osoba získala v České republice vůči celkové době pojištění. Ochránce proto požádal Ministerstvo práce a sociálních věcí o metodické usměrnění postupu ČSSZ, tedy aby při rozhodování o důchodu po odstranění tvrdosti přiznávala krajanům důchod stejným způsobem jako náhradu důchodu (tj. aby nekrátila základní výměru důchodu, pouze výměru procentní). Ministerstvo práce a sociálních věcí však odmítá takto postupovat, proto bude ochránce dále s Ministerstvem práce a sociálních věcí i ČSSZ jednat.

## 2 / 2 / Práce a zaměstnanost

### Správa na úseku zaměstnanosti

Ochránce navázal na své úsilí z roku 2012 a nadále se snažil o **zrušení systému DONEZ** (povinnost uchazečů o zaměstnání hlásit se na kontaktním místě veřejné správy) a zvažoval využití svého oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. V první polovině roku 2013 docházelo k utlumování celého systému a zpřesnění podmínek, za kterých mohou být uchazeči do systému zařazeni. K faktickému ukončení došlo v září 2013. I přes tuto koncepční nápravu se ochránci nepodařilo dosáhnout adekvátní nápravy v individuálních případech stěžovatelů, kteří se na ochránce obrátili, jelikož ani jeden z ministrů práce a sociálních věcí nezahájil přezkumné řízení konkrétních rozhodnutí u uchazečů, kteří byli z evidence úřadu práce vyřazeni kvůli nedostavení se na poštu. Viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 11.

V návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, kterým byla zrušena část právní úpravy týkající se **tzv. veřejné služby**, se ochránce zabýval praktickými důsledky pro konkrétní osoby. Předně doporučil zvážit podání občanskoprávní žaloby na náhradu mzdy za vykonanou práci, případně na náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení. U osob, které odmítly veřejnou službu vykonávat bez **tzv. vážného důvodu** (a v důsledku toho byly rozhodnutím úřadu práce vyřazeny z evidence), ochránce doporučoval, aby požádaly o opětovné zařazení do evidence, byť ještě neuplynula doba, na kterou byly původně vyřazeny.

V průběhu roku 2013 se ochránce ve zvýšené míře věnoval rovněž problematice **snížené výše podpory v nezaměstnanosti** (45% oproti 65%) při skončení pracovního poměru bez vážného důvodu. Ochránce se setkal s neochotou úřadu práce považovat některé uváděné důvody za vážné (zejména šlo o přestěhování za nastávajícím manželem, neshody s nadřízeným, tvrzeňou šikanu, případně mstu či vyhrožování přeložením ze strany zaměstnavatele). Dále se ochránce zaměřil na **rekvalifikační kurzy**, a to zejména **tzv. zvolenou** rekvalifikaci.

### Podnět sp. zn.: 6647/2012/VOP/MKZ

Úřad práce není oprávněn podmiňovat zařazení uchazeče o zaměstnání do rekvalifikačního kurzu doložením příslibu potencionálního zaměstnavatele o jeho následném přijetí do pracovního poměru.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan S. D., který se rozhodl absolvovat rekvalifikaci s cílem získat řídičské oprávnění typu „C“. Od pracovníka krajské pobočky Úřadu práce České republiky ve Zlíně však obdržel informaci, že si musí zajistit příslib o přijetí do pracovního poměru od budoucího zaměstnavatele. Jinak není možné ho jako zájemce do rekvalifikačního kurzu zařadit.

Ochránce se zaměřil na prošetření toho, zda je předložení příslibu budoucího zaměstnání pro zařazení uchazeče do rekvalifikace vyžadováno běžně [takovou podmínku totiž zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nezná]. Rekvalifikace má navíc zlepšit šance uchazeče na trhu práce do budoucna, nikoli pro konkrétní pracovní místo. Ředitel úřadu práce sdělil, že písemný příslib zaměstnání není povinnou přílohou „Zájmu o zvolenou rekvalifikaci uchazeče...“ a úřad jej nevyžaduje. V případě, že uchazeč o zaměstnání písemný příslib vlastní, může jej doložit k žádosti jako doplňující informaci.

Po šetření ochránce byl pan S. D. pozván na úřad práce a byly mu podány zpřesňující informace. Na základě této schůzky si podal dvě žádosti o zvolenou rekvalifikaci, které byly schváleny.

Vzhledem k nárůstu podnětů občanů České republiky, kteří se po skončení zaměstnání v některé ze zemí Evropské unie vrátili zpět do České republiky, a nebyla jim přiznána **podpora v nezaměstnanosti**, se ochránce rozhodl prošetřit, jak Úřad práce České republiky přistupuje k **aplikaci přímo použitelných předpisů Evropské unie (tzv. koordinačních nařízení)**, které upravují sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy Evropské unie. Z výsledků průzkumu vyplynulo několik bodů, na kterých se jeví účelné dále pracovat: jedná se například o informovanost potenciálních žadatelů o podporu v nezaměstnanosti, formu poučení a poradenství, kterou jim úřad práce adresuje. O výsledcích a návrzích ochránce je plánováno v I. čtvrtletí roku 2014 jednat u kulatého stolu v Kanceláři veřejného ochránce práv.

### Inspekce práce

Ve vztahu k činnosti orgánů inspekce práce ochránce zaznamenal v průběhu roku 2013 řadu případů, které ilustrují nedostatečné vedení spisové dokumentace (respektive ze spisové dokumentace není možné věrně zrekonstruovat průběh kontroly) a nedostatečné využívání všech oprávnění inspektorů (zejména možnost dotazovat se zaměstnanců). Z šetření je rovněž patrné, že orgány inspekce práce využívají podklady doložené podatelem podnětu jen velmi sporadicky a nekonfrontují s nimi zaměstnavatele. Proto bylo předběžně dohodnuto probrat se zástupci orgánů inspekce práce **procesní aspekty kontrol** pracovněprávních předpisů v I. pololetí roku 2014 u kulatého stolu v Kanceláři veřejného ochránce práv.

V neposlední řadě se ochránce zabýval problematikou stanovení dolní hranice sankce za umožnění výkonu **nelegálního zaměstnávání**, která je pro mnohé zaměstnavatele likvidační. V souvislosti s výkonem kontrol nelegálního zaměstnání dále ochránce požaduje, aby inspektoráty práce nepředložili pracovněprávních dokladů při kontrole nepostihovaly jako výkon nelegální práce.

### Služební poměry

Stejně jako v předchozích letech se ochránce setkal s nesprávnými postupy některých služebních orgánů v rámci Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru či Armády České republiky.

### Rozhodování o jednání majícím znaky přestupku

Poznatky ochránce dokládají, že **správní řízení vedené služebními funkcionáři zdaleka nedosahují standardů požadovaných u obecných správních orgánů**. Nedostatky trpí i samotná právní úprava tohoto typu řízení. Ochránce proto dlouhodobě podporuje změnu osobní příslušnosti (přenesení na obecné správní orgány) v řízení o jednání nesoucím znaky přestupku osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci a příslušníků bezpečnostních sborů – u skutků spáchaných nikoliv při výkonu služby či v přímé souvislosti s výkonem služby.

### Nařizování služební pohotovosti a dosažitelnosti

Ochránce se zabýval stížnostmi vojáků z povolání, kteří namítali, že jim byla nařizována služební pohotovost, aniž by jim byla přiznána odměna, která za služební pohotovost podle zákona náleží. Ministerstvo obrany odmítlo vojákům odměnu přiznat s tím, že jim nebyla nařizována služební pohotovost, jelikož nebylo určeno místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, jak vyžaduje zákon. Namísto toho měla být vojákům nařizována

tzv. dosažitelnost stanovením doby, během níž byl voják povinen se dostavit na základnu, avšak bez nároku na odměnu.

Podle ochránce služební orgány porušily zákon. Byť nevyužily oprávnění určit vojákům místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, nařizovaly služební pohotovost, aniž by za ni následně proplácely odměnu. Současně nařizováním dosažitelnosti omezovaly vojáka v jeho služebním volnu způsobem, který zákon neumožňuje. Zákon dosažitelnost nezná a neupravuje.

Ministr obrany po jednání s ochráncem přislíbil v prosinci 2013 zpětně vyplatit vojákům z povolání, kteří o to nově požádají, **odměnu za služební pohotovost, která byla nařizována v rozporu se zákonem.**

## 2 / 3 / Rodina a dítě

### Podání dětí

Od 1. září 2012, kdy veřejný ochránce práv spustil internetové stránky pro děti a náctileté, do 31. prosince 2013 bylo doručeno **63** různých otázek, proseb a stížností přímo od dětí a mladých dospělých (v roce 2013 se jednalo o **44** případů). V předcházejících letech to bylo vždy kolem deseti dotazů ročně. Nárůst je tedy značný. Ochránce si velmi váží důvěry, se kterou se na něj děti a mladiství obracejí se svými problémy, zejména přímo prostřednictvím speciálního e-mailu *deti@ochrance.cz*. Nejčastěji se vyskytují rodinné problémy (například podoba a četnost styku s jedním z rodičů, odebrání dítěte z péče rodičů, neplacení výživného, poměry v dětském domově), ale rovněž obava mladých žen ze zjištěného těhotenství a otázky ohledně budoucího možného finančního zajištění rodiny.

### Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí

V roce 2013 se ochránce začal setkávat s problematikou aplikace nástrojů sociální práce, které přinesla novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a to zejména pořádání **případových konferencí a individuálních plánů ochrany práv dětí**. Ochránce si je vědom, že tyto nástroje byly do právního řádu zavedeny až zmiňovanou novelou (dle jeho názoru jde však o standardní nástroje sociální práce, které mohly být a v některých případech i byly, byť například v modifikované podobě, používány již dříve). Z jeho šetření však vyplývá, že řada orgánů sociálně-právní ochrany stráví nad danými plány spoustu času, většina dokumentů je na vysoké technické úrovni a jedná se o velmi obsáhlé soubory, nicméně cílení těchto plánů neodpovídá vždy plně potřebám dítěte a jeho rodiny. Ochránce proto apeluje na vhodnou metodickou podporu.

V návaznosti na výše uvedenou novelu ochránce zjistil systémový problém s **dopady nové právní úpravy na manželské páry pěstounů**. Na ochránce se obrátily manželské páry pěstounů, které vychovávají tři a více dětí v pěstounské či poručnické péči. Stěžovatelé mají děti svěřeny soudem v kombinaci dvou forem pěstounské péče – společné pěstounské péče manželů a výlučné pěstounské péče jednoho z manželů. V době přijetí dětí měli oba manželé nárok na odměnu pěstouna, což ovlivnilo jejich rozhodování, zda a kolik dětí přijmou, včetně dětí těžce zdravotně postižených. Od 1. ledna 2013 odměna pěstouna náleží pouze jednomu z manželů – pěstounů. Druhý z manželů shání zaměstnání. Tomu, kdo pobírá odměnu pěstouna, stát hradí, mimo jiné, pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění.

Nová právní úprava kromě finančního dopadu zasáhla výrazným způsobem i do rodinného života pěstounských rodin s větším počtem dětí, z nichž některé jsou zdravotně postižené. Stěžovatelé přijali děti s tím, že o ně budou celodenně pečovat oba. Ochránce provedl srovnání situace manželských pěstounských párů s nesezdanými pěstounskými páry. Z jeho závěrů vyplývá nerovné postavení pěstounských manželských párů v nároku na odměnu pěstouna a v právu na hmotné zabezpečení. Tato praxe porušuje zákaz diskriminace a právo na rovnost před zákonem. Současně představuje diskriminaci z důvodu rodinného stavu a porušení práva na rodinný a soukromý život. V důsledku novely také mohou být nepřímo diskriminovány zdravotně postižené děti, neboť manželské páry budou pobírat za další zdravotně postižené dítě výrazně menší odměnu než nesezdané pěstounské páry. Ochránce proto předložil své závěry Ministerstvu práce a sociálních věcí a žádá nápravu.

V neposlední řadě ochránce zjistil systémový nedostatek týkající se **přístupu advokáta dítěte do spisové dokumentace Om** vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Byť byl dítěti stanoven v soudním řízení pro hájení jeho práv advokát, tento dle současného výkladu zákona Ministerstvem práce a sociálních věcí nemá přístup do spisu úřadem vedeného o dítěti. **Tento postup považuje ochránce za natolik alarmující, že žádá o změnu zákona** (viz též kapitola Nová doporučení ochránce za rok 2013, str. 13).

#### Podnět sp. zn.: 7068/2012/VOP/MPT

V situaci, kdy rodiče nezletilého dítěte odmítají udělit souhlas k jeho hospitalizaci, a kdy tuto hospitalizaci nelze považovat za zdravotní službu nezbytnou k záchraně života nebo zamezení vážného poškození zdraví ve smyslu ustanovení § 38 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů), avšak která je v dané chvíli nezbytná ke kompenzaci zdravotního stavu dítěte, je orgán sociálně-právní ochrany dětí povinen postupovat v intencích ustanovení § 16 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, obzvláště pokud ambulantní léčba v minulosti opakovaně selhala.

Ochránce šetřil případ nezletilé A. K., narozené v roce 2004, která trpěla fenylketonurií, přičemž její zdravotní stav se vlivem dlouhodobých a opakovaných chyb rodičů zhoršoval. Matka zpochybnila důvodnost podání návrhu na vydání předběžného opatření, kterým měla být dcera předána do péče dětského diagnostického ústavu a jímž byla nakonec předána do péče jiné příbuzné.

Ochránce v daném případě konstatoval pochybení úřadu, nicméně nikoli v podání předběžného opatření, ale absenci sociální práce a poradenství v minulosti. Úřad měl totiž již několik let k dispozici velmi závažné indicie o nedodržování stanovené diety ze strany rodičů.

#### Metodická činnost krajů při odhalování týrání dětí

Ochránce se v návaznosti na mediálně zveřejněné kauzy týraných dětí zabýval správní praxí při odhalování týrání dětí ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí, přičemž cílem šetření bylo analyzovat, **jak je v současné době metodicky ošetřeno odhalování týrání dětí**. Ochránce oslovil vybrané krajské úřady, Magistrát města Brna a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Z důvodu přípravy a následné změny právní úpravy vztahující se rovněž k šetřené otázce (změna zákona o sociálně-právní ochraně dětí zákonem č. 401/2012 Sb.) byla výzva s odstupem času zopakována. V rámci šetření se podařilo definovat pět základních oblastí, které ochránce považuje v dané problematice za klíčové, a to:

- klíčová role supervize sociálních pracovníků a jejich další vzdělávání;
- široké zapojení do systému včasné intervence a spolupráce se školskými zařízeními a poskytovateli zdravotních služeb;
- důsledné zvažování všech možností orgánů sociálně právní ochrany dětí po uzavření trestního řízení ze strany Policie České republiky;
- zvážení možnosti vyčlenit specializovaného sociálního pracovníka na problematiku týraných dětí (například v roli konzultanta);
- využívání nových nástrojů, zavedených novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí, tedy zejména případových konferencí, a metodická pomoc při vypracovávání individuálních akčních plánů.

## 2 / 4 / Zdravotnictví

### Vyřizování stížností proti postupu poskytovatelů zdravotních služeb

Ochránce nejčastěji zjistil **pochybení v otázce ustavení nezávislých odborníků a nezávislých odborných komisí**. Krajské úřady stížnosti šetřily pouze prostřednictvím svých zaměstnanců, a pokud nezávislého odborníka

či nezávislou odbornou komisí ustavily, neoslovily již odborníky ve všech oborech zdravotních služeb v daném případě figurujících.

Nově ochránce šetřil také způsob provedení kontroly dle zákona o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž v postupu úřadu shledal pochybení spočívající v nedostatečně stanoveném předmětu a rozsahu kontroly, podcenění volby kontrolních nástrojů, nevhodném složení kontrolní skupiny (rezignace na účast odborníka) a s tím související chybné vyhodnocení kontrolních zjištění.

Z hlediska věcného zaznamenal ochránce v roce 2013 **nárůst podnětů týkajících se postupu protialkoholních záchytných stanic.**

### Nároky pojištěnců z veřejného zdravotního pojištění

Ochránce eviduje výrazný nárůst počtu podnětů týkajících se úhrad léčivých přípravků a zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění. Nejčastěji si pacienti stěžovali na zamítnutí žádosti o výjimečnou úhradu těchto zdravotních služeb, které sice nejsou zdravotní pojišťovnou běžně hrazeny, avšak z hlediska jejich zdravotního stavu pro ně představují jediný možný způsob léčby.

Ačkoliv se primárně jedná o otázku odborně-medicínského posouzení, ochránce v takových případech přezkoumává zejména souladnost postupu zdravotní pojišťovny s principy dobré správy. Samotný procesní režim uplatňování nároků pojištěnců založených zákonem o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů), mezi něž patří mimo jiné nárok čerpat při splnění zákonem stanovených podmínek léčebně rehabilitační péči na účet systému veřejného zdravotního pojištění, je však diskutabilní. Pojištěnec se tak nezdá muset spokojit s výsledkem komunikace mezi svým ošetřujícím lékařem a zdravotní pojišťovnou, tj. smluvními partnery. Ačkoliv je poskytnutí zdravotní služby na účet veřejného zdravotního pojištění bytostným zájmem pojištěnce, platná právní úprava mu v zásadě neumožňuje aktivně se zasadit o jeho obranu.

Ochránce proto v zájmu posílení předvídatelnosti a transparentnosti dlouhodobě usiluje o to, aby byl při rozhodování o vynaložení zdrojů veřejného zdravotního pojištění na léčbu jednotlivých pojištěnců vyjasněn a nastaven procesní režim uplatňování nároků tak, aby pojištěnec mohl hájit své zájmy.

O nevhodnosti stávající úpravy svědčí i fakt, že si samotné zdravotní pojišťovny vytvářejí své vlastní procesní režimy včetně opravných prostředků. V této souvislosti ochránce usiluje o zlepšení praxe pojišťoven, a to zejména na úseku komunikace s pojištěnci a v možnosti přezkoumávat stanoviska pojišťovny.

### Podnět sp. zn.: 3599/2012/VOP/PH

**Je-li lázeňský návrh zamítnut, je zdravotní pojišťovna v souladu s principy dobré správy, zejména s principem vstřícnosti, povinna sdělit pojištěnci taktéž důvody zamítnutí a způsob, jakým může uplatnit opravný prostředek.**

Pan Z. Š. byl revizním lékařem České průmyslové zdravotní pojišťovny (dále jen „pojišťovna“) písemně vyrozuměn o zamítnutí návrhu na lázeňskou péči. Předmětná písemnost však neobsahovala důvody zamítnutí či poučení o opravném prostředku. Stěžovatel byl s důvody zamítnutí seznámen teprve při osobní návštěvě pobočky pojišťovny, neboť žádný z ošetřujících lékařů jej nebyl schopen informovat.

Ochránce nepopírá, že k vysvětlení důvodů zamítnutí návrhu na lázeňskou péči jsou nejpovolanějšími osobami ošetřující lékaři pojištěnce. Současně však z jeho poznatků vyplývá, že zdaleka ne všichni lékaři vybaví pojištěnce dostatečnými poznatky pro účely uplatnění opravného prostředku proti zamítavému výroku pojišťovny. Vzhledem k tomu, že se jedná o nárok pojištěnce na plnění z veřejného zdravotního pojištění (při splnění předepsaných podmínek), je dle názoru ochránce na místě, aby byly pojištěnci sděleny důvody rozhodnutí písemně, v přiměřené lhůtě, a s poučením, jakým způsobem proti danému rozhodnutí může podat námitku.

## Ustanovování opatrovníka pojištěncům ve správním řízení

Ochránce se v roce 2013 zabýval také problematikou **ustanovování opatrovníka účastníkům správních řízení vedených zdravotními pojišťovnami**. Ačkoliv je povinnost ustanovit opatrovníka nepřítomnému účastníkovi řízení důležitou složkou účastníkovy práva na spravedlivý proces, zdravotní pojišťovny ji dle poznatků ochránce neplní důsledně.

Podle názoru ochránce opírajícího se o rozsáhlou soudní judikaturu (například nálezy Ústavního soudu ze dne 24. května 2011, sp. zn. II. ÚS 817/11, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, sp. zn. 7 As 130/2012) musí zdravotní pojišťovna postupovat vůči osobám neznámého pobytu nebo sídla, a osobám, jimž se písemnosti prokazatelně nedaří doručovat, následovně.

Předně je v závislosti na konkrétních okolnostech projednávaného případu pojišťovna povinna podniknout kroky ke zjištění skutečného pobytu těchto osob. Nepodaří-li se skutečný pobyt zjistit, je možno uvážit doručení veřejnou vyhláškou a současně ustanovení procesního opatrovníka. Opatrovníka přitom musí zdravotní pojišťovna ustanovit vždy, jsou-li naplněny předpoklady stanovené § 32 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Od uvedeného ustanovení není možné se odchýlit.

Ochránce si je vědom problematičnosti některých aspektů související platné právní úpravy. Ačkoliv je zdravotní pojišťovna povinna ustanovit opatrovníkem vhodnou osobu tak, aby nepřítomnému účastníkovi byla zajištěna řádná a nikoli pouze formální ochrana jeho zájmů a základních práv, je za tímto účelem vybavena přístupem pouze k omezenému rozsahu údajů z informačních systémů veřejné správy. Ve srovnání se soudy například nemůže z informačního systému obyvatel či cizinců zjistit údaje o osobách blízkých. Případné nedostatky právní úpravy však nemohou jít k tíži pojištěnců, proto se ochránce bude touto problematikou zabývat i nadále.

## Dostupnost zdravotních služeb

Na ochránce se v roce 2013 obrátila řada pacientů s žádostí, aby zvrátil rozhodnutí poskytovatelů či zřizovatelů zdravotních služeb o zrušení konkrétního zdravotnického zařízení. V rámci obdobných podání se však ochránce může zabývat pouze otázkou, zda nebude v důsledku zrušení konkrétního zařízení ohroženo právo pacienta na dostupnost zdravotní služby.

Dospěl-li ochránce na základě konkrétního podnětu k závěru, že takové riziko existuje, oslovil s žádostí o vyjádření příslušnou zdravotní pojišťovnu (jakožto garanta dostupnosti zdravotních služeb). Zdravotní pojišťovna následně buď doložila dodržení předpisů upravujících dostupnost zdravotních služeb, nebo zjedнала nápravu. Ochránce tak dosud nebyl nucen oslovit Ministerstvo zdravotnictví, které může zdravotní pojišťovně v návaznosti na nezajištění odpovídající sítě smluvních poskytovatelů zdravotních služeb uložit pokutu do výše 10 milionů Kč.

## 2 / 5 / Soudy

### Veřejnost soudních jednání a pořizování zvukových záznamů

Za závažný problém považuje ochránce **nepovolení pořizování zvukového záznamu ze soudního jednání**. Svě závěry k problematice pořizování zvukových záznamů prezentoval již v několika zprávách o šetření, které ve všech případech vedly přes opatření příslušných předsedů soudů k nápravě nesprávného postupu soudů. Přesto se v průběhu roku 2013 setkal s praxí jihomoravských soudů v podobě nepovolení pořizování zvukového záznamu, pokud samotný účastník řízení nedá s nahráváním souhlas.

Zvukový záznam ze soudního jednání je přitom možné pořídít s vědomím soudu. Zákaz pořizování zvukového záznamu je omezen na potencialitu narušení průběhu nebo důstojnosti soudního jednání (nikoliv na možné zásahy do osobnostních a dalších práv dotčených osob). **Otázku možných konfliktů zveřejnění zvukového záznamu s osobnostními právy a s ochranou osobních údajů** dotčených osob nemá soud dle názoru ochránce řešit ve fázi pořizování záznamu. Soud však může poskytnout pořizovateli zvukového záznamu přiměřené poučení o právní úpravě osobnostních práv a ochraně osobních údajů a o potřebě dodržování příslušných předpisů při dalším nakládání se zvukovým záznamem.

Z oblasti stížností na nevhodné chování soudních osob lze poukázat na podnět, který vedl na základě šetření ochránce k tomu, že na chodbě soudu již nedochází k prokazování totožnosti osob.

### Podnět sp. zn.: 8136/2012/VOP/PN

Vyvolání věci zapisovatelem a předběžné zjištění přítomnosti soudem obeslaných osob dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (zákon č. 37/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je pouhým administrativním úkonem, jehož účelem je seznámit osoby se zahájením jednání. Účelem tohoto ustanovení je zajištění, aby soudem předvolané osoby zdržující se v prostoru před jednací síní vstoupily do jednací síně. Zapisovatel není povinen ani oprávněn ověřovat totožnost předvolaných osob.

Právně relevantní zjišťování totožnosti soudem předvolaných osob probíhá až po zahájení hlavního líčení a ze zákona je má provádět předseda senátu.

Stěžovatel M. Š. formuloval ve stížnosti na nevhodné chování soudních osob své námitky vůči různým jednáním soudních osob, k nimž došlo v průběhu hlavního líčení, jehož se zúčastnil jako zástupce veřejnosti. Dotyčnou stížnost adresoval předsedovi Obvodního soudu pro Prahu 8. Jedna z námitek se týkala postupu zapisovatele, který při vyvolání věci před jednací síní žádal po předvolaných osobách předložení dokladu totožnosti. Orgán státní správy soudu se ve své odpovědi věnoval jednotlivým aspektům stížnosti a uznal ji částečně důvodnou. K otázce kontroly totožnosti ze strany zapisovatele se však nikterak nevyjádřil.

Z vyjádření místopředsedy soudu vyplynulo, že se u daného soudu jedná o běžnou praxi. V návaznosti na zprávu o šetření, ve které ochránce upozornil, že právně relevantní zjišťování totožnosti obeslaných osob probíhá až po zahájení hlavního líčení a ze zákona jej má provádět předseda senátu, předseda soudu dané závěry ochránce akceptoval a na pracovní poradě seznámil soudce a administrativní zaměstnance soudu se správnou aplikací ustanovení § 11 zákona o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

### Průtahy v soudním řízení a znalecké zkoumání

Způsobuje-li znalec (znalecký ústav) v řízení průtahy nedůvodnou nečinností nebo zjevně nesprávným postupem, pak ochránce ve zprávách o šetření apeluje na předsedy soudů, aby důsledně zvážili možnost **oznámít problémové chování znalce příslušnému správnímu orgánu**, tj. předsedovi krajského soudu nebo Ministerstvu spravedlnosti. **Podání podnětu k iniciování správního řízení se znalcem je projevem řádného výkonu dohledové činnosti předsedy soudu nad plynulostí soudního řízení.**

### Informace o obsazení dovolacího soudu

Ochránce se zabýval otázkou, zda lze v dovolacím řízení, obdobně jako v případě řízení o ústavní stížnosti a kasační stížnosti, realizovat tzv. **akceptační dopisy**. V akceptačním dopise by Nejvyšší soud informoval účastníky řízení o napadení věci u dovolacího soudu a současně by uvedl jmenné složení senátu i s poučením o možnosti podat námitku podjatosti.

Kompromisním řešením může být změna aplikace InfoSoud (projekt eJustice) tak, aby účastník dovolacího řízení získal informace o složení senátu a další nezbytné údaje o stavu dovolacího řízení. Aplikace InfoSoud by pak po materiální stránce nahrazovala akceptační dopis. **Předsedkyně Nejvyššího soudu ochránci sdělila, že zahájí jednání s Ministerstvem spravedlnosti s cílem realizovat ochránce navržené řešení.**

### Laický prvek v soudním rozhodování

Ochránce navázal na svoji činnost z předchozích let a dále se zabýval nedostatky v procesu volby a odvolávání přísedících. Ministerstvo vnitra ve spolupráci s ochránce připravilo a zveřejnilo **metodické doporučení pro postup obce při volbě přísedících okresních soudů** (stanovisko č. 4/2013). Ministerstvo spravedlnosti ochránci přislíbilo novelizaci příslušných ustanovení zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž jednou z možných variant je i zrušení institutu laických přísedících. Ochránce danou problematiku bude sledovat i nadále.

## Dohled Ministerstva spravedlnosti a předsedů okresních soudů nad soudními exekutory

Ochránce zjistil, že Ministerstvo spravedlnosti při výkonu dohledu dosud nedostatečně podporovalo zastavení exekuce v rozsahu **nezabavitelných částek důchodů (mezd) poukazovaných na účet v bance** (a tam postižených příkázáním pohledávky z účtu), pokud povinný tuto skutečnost exekutorovi prokázal. Povinný může z účtu vybrat dvojnásobek životního minima pouze jednorázově, a zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) neumožňuje okamžitou změnu způsobu výplaty důchodu. Připsání další splátky důchodu na účet, a jejímu postižení, tedy nelze zabránit jinak než částečným zastavením exekuce.

Ochránce zpochybňuje přípustnost **automatického vydávání exekučních příkazů k prodeji nemovitostí povinného** bez ohledu na výši vymáhané pohledávky s příslušenstvím, hodnotu nemovitostí, a zejména možnost uspokojení vymáhané pohledávky s příslušenstvím jinými (přednostními) způsoby exekuce.

Většina „exekučních podnětů“ nesměruje proti orgánům státního dohledu nad soudními exekutory, proto se jimi ochránce nemůže přímo zabývat. Přesto tyto podněty poskytují ochránci přehled problematických situací, z nichž některé lze překonat výkladem (postižení mezd a důchodů na účtech, jednorázové postižení několikaměsíčního odstupného srážkami spolu s poslední mzdou namísto výpočtu srážek samostatně). Ochránce proto **upozornil Ministerstvo spravedlnosti na nutnost změny právní úpravy** postižení výsluhových příspěvků (srážkami namísto příkázání jiné peněžité pohledávky) a zakotvení odlišného exekučního postižení takzvaných jiných příjmů osob ve výkonu trestu odnětí svobody standardně podléhajících srážkám ze mzdy. Viz též kapitola Nová doporučení ochránce za rok 2013, str. 13.

## 2 / 6 / Pozemkové právo

### Veřejnost a přístupnost katastrálního operátu

V roce 2013 se ukázala spornou otázkou rozsahu veřejnosti zpřístupňovaných informací z katastrálního operátu. Na jedné straně stěžovatelé poukazovali na přílišnou veřejnost těchto informací, jiní se naopak domáhali přístupu ještě širšího a komfortnějšího.

Ochránce nepovažuje za nezákonnou **veřejnost sbírky listin** obsahující například smlouvy či usnesení soudu o dědictví včetně řady osobních údajů (jména, adresy, rodná čísla, soupisy majetku). Shromažďování a zveřejňování těchto osobních údajů katastrálním úřadům ukládá přímo zákon. Na druhé straně se začal z podnětu jiné osoby zabývat dostatečností přístupu k údajům katastru jako takovým skrze internetovou **aplikaci „Nahlížení do katastru“**. Ta totiž znemožňuje automatizované vytěžování většího objemu dat o jednotlivých nemovitostech a jejich vlastnících. Příklad doposud nebyl ukončen.

### Přezkoumatelnost rozhodnutí o zamítnutí vkladu

Ochránce se vyjádřil k možnosti provedení přezkumného řízení rozhodnutí katastrálních úřadů o zamítnutí vkladu práv k nemovitostem, a to uvnitř veřejné správy (nikoliv tedy mocí soudní). Přestože ze správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) lze čistě gramatickým výkladem dovodit, že přezkumné řízení je vyloučeno pouze proti kladnému výsledku vkladového řízení, a tedy přezkum záporného výsledku možný je, musí podle ochránce úřady zohlednit rovněž zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (zákon č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů; účinný do 31. prosince 2013), zejména systém ochrany práv jako celek.

**Řádná právní obrana proti zamítnutí vkladu je konstruována civilněprávní formou** (tedy podáním žaloby k civilnímu soudu dle části páté občanského soudního řádu [zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů]). Oproti obecné lhůtě dvou měsíců je v těchto případech žalobní lhůta zkrácena na pouhých 30 dnů. Jeví se proto nelogickým, pokud bychom zároveň připustili přezkumné řízení, neboť nadřízený správní úřad by pro případné zrušení zamítavého rozhodnutí měl lhůtu mnohonásobně delší (1 rok). Došlo by tak k významnému **narušení principu právní jistoty** a ke **vměšování se** veřejné správy do činnosti, která již přísluší výhradně soudu.



## Oprava chyby v katastru nemovitostí

Ochránce se pokusil vymezit hranice použitelnosti správního řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí. Jako spornou se totiž ukazuje možnost opravit chybu spočívající v chybně evidovaném údaji o právním vztahu (například chybně evidovaný vlastník, oprávněný či povinný z věcného břemene). Soudní judikatura k této otázce není jednotná.

Dle názoru ochránce se katastrální úřady mají opírat spíše o publikovanou judikaturu než o nepublikované rozsudky. V případě zjištění chyby vyplývající z nesprávně provedeného záznamu tak lze opravovat všechny typy údajů katastru včetně údajů o právních vztazích. Jde-li o opravu údaje o právním vztahu, je úřad limitován nutností existence listiny dokládající změnu tohoto právního vztahu, jak stanoví § 5 odst. 7 katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. prosince 2013). Listina může ovšem již být založena ve spisu. Dále je limitován nutností existence zřejmého omylu, k němuž došlo při vedení či obnově katastru dle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.

### Podnět sp. zn.: 2776/2013/VOP/JK

**Zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí záznamem lze výjimečně provést i na základě soudního rozhodnutí, z jehož výroku přímo nevyplývá, že osoba, která se tohoto zápisu domáhá, má být jako vlastník zapsána. Je tomu tak přinejmenším v případech, kdy není možno takového výroku dosáhnout.**

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Vyškov, zamítl žádost stěžovatele o obnovení původního zápisu jeho vlastnického práva v katastru nemovitostí u nemovitostí, které byly vydraženy ve veřejné dobrovolné dražbě. Svoji žádost stěžovatel doložil pravomocným soudním rozhodnutím, kterým byla určena neplatnost zmiňované dražby. Katastrální úřad zdůvodnil svůj postup tím, že rozsudek soudu ve věci určení neplatnosti veřejné dražby není listinou způsobilou k vykonání záznamu práva do katastru nemovitostí, protože nepotvrzuje nebo neosvědčuje právní vztahy (neurčuje vlastnictví).

Ochránce již ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2009 upozornil, že rozhodnutí, z jejichž výroku není patrné, v čí prospěch má být zápis věcného práva proveden, sice obvykle nejsou pro svou neurčitost způsobilá k provedení záznamu práva do katastru nemovitostí, existují však výjimky, kdy „neurčitost“ výroku lze překlenout výkladem a zápis práva provést.

V této kauze se tedy obrátil přímo na Český úřad zeměměřický a katastrální. Oslovený úřad zaujal stanovisko, že na základě rozhodnutí soudu o neplatnosti dražby lze provést záznam vlastnického práva zpět na osobu, která byla jako vlastník v katastru nemovitostí zapsána před zápisem výsledku dražby za předpokladu, že po tomto zápisu u dotčené nemovitosti nedošlo k žádným dalším majetkoprávním změnám. Upozornil, že na uvedený případ dopadá novelizované ustanovení § 39 odst. 3 písm. c) katastrální vyhlášky (vyhláška č. 26/2007 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinná do 31. prosince 2013), které již neobsahuje výslovný požadavek, aby zapisovaná skutečnost vyplývala výhradně z výroku rozhodnutí.

S tímto metodickým závěrem se ochránce obrátil na dotčený katastrální úřad, který jej přijal a záznam vlastnictví původního vlastníka (tj. stěžovatele) k jeho spokojenosti provedl.

## 2 / 7 / Stavby a územní rozvoj

### Metodická činnost Ministerstva pro místní rozvoj na úseku stavebního řádu

Ochránce vedl v roce 2013 **šetření z vlastní iniciativy s cílem zajistit jednotný výklad konkrétních otázek na úseku stavebního řádu**, které se ukázaly být obecným problémem v praxi stavebních úřadů. Za daným účelem oslovil Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „ministerstvo“) jako ústřední správní orgán věcně příslušný k výkladu ustanovení stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a jeho prováděcích vyhlášek.

Ochránce ministerstvu doporučil, aby se zaměřilo na otázku, který správní orgán (tj. zda stavební úřad nebo jemu nadřízený úřad) je příslušný k přezkumu souhlasů vydávaných dle stavebního zákona ve zjednodušeném procesním režimu (územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru a kolaudační souhlas). Dalším doporučeným tématem pro ministerstvo byl **rozsah, v jakém by měly stavební úřady přezkoumávat certifikát autorizovaného inspektora** (vydaný podle stavebního zákona v jeho znění účinném před 1. lednem 2013), v řízení o určení právního vztahu, dle § 142 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve vazbě na usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. září 2012, sp. zn. Konf 25/2012. Ochránce také ministerstvo požádal o výklad praktického uplatnění zásady šetrnosti k sousedství, zakotvené stavebním zákonem jako povinnost stavebníka, se zaměřením na otázku, jakými prostředky práva lze plnění této povinnosti účinně vymáhat a jak případně stíhat její neplnění. V neposlední řadě ochránce navrhl ministerstvu aktualizaci Metodické pomůcky ve věci exekučního řízení s ohledem na novelu občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která s účinností od 1. ledna 2013 vyloučila možnost soudního výkonu správních rozhodnutí.

**Ministerstvo pro místní rozvoj na doporučení ochránce vydalo metodické pomůcky:** „K možnosti obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora vydaného podle stavebního zákona v jeho znění před novelou“, dále pak „K uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi“. Kromě toho přislíbilo zveřejnit na webu aktualizovanou metodiku ve věci exekucí a vydat stanovisko ve věci přezkumu „souhlasů“ stavebních úřadů.

#### Podnět sp. zn.: 7497/2012/VOP/MH

**Stavebník je povinen při projektové přípravě i samotném provádění stavby dbát na šetrnost k sousedství. Šetrnost k sousedství nespočívá jen v dodržování právních a technických předpisů nebo technických norem při přípravě a provádění stavby, ale také v ohleduplném jednání stavebníka vůči sousedům, ale i jiným osobám užívajícím stavby.**

Veřejný ochránce práv formou sankce ukončil šetření vedené v záležitosti obtěžování a rušení hlukem, prachem a světlem při provádění stavby. Na základě shromážděných podkladů a provedeného místního šetření konstatoval, že na pozemku v sousedství stěžovatelky dlouhodobě dochází k manipulaci se zeminou, pojezdu a parkování těžké stavební techniky (bagry, nákladní auta), přičemž lze mít za prokazané, že tato činnost je rušivým elementem v daném území.

Vzhledem k tomu, že dosavadní opatření příslušných úřadů shledal ochránce jako nedostatečná, rozhodl se o svých zjištěních informovat nadřízený krajský úřad. Ochránce Krajskému úřadu Plzeňského kraje sdělil, že by se jak obecný, tak speciální stavební úřad pro dopravní stavby měl činností v daném území v rámci svých kompetencí zabývat, a to zejména z pozice orgánu státního stavebního dozoru. Současně ochránce upozornil na to, že v daném případě je třeba zvážit, zda ve vztahu k probíhající stavební činnosti v sousedství stěžovatelky nedochází k porušení povinnosti vyplývající pro stavebníka ze stavebního zákona, kde je, mimo jiné, upravena povinnost provádět stavbu s ohledem na šetrnost k sousedství.

#### „Zkolaudované“ stavby, jež pozbyly povolení

Veřejný ochránce práv se opakovaně setkal s případy, kdy bylo povolení stavby (tj. rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, dle něhož byla stavba provedena) zrušeno rozhodnutím správního soudu, mezitím však vlastníkově vzniklo právo ji trvale užívat, a to na základě kolaudačního rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona účinného do 31. prosince 2006 (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nebo kolaudačního souhlasu stavebního úřadu vydaného dle stavebního zákona účinného od 1. ledna 2007.

Jedná se o případy, kdy kolaudační rozhodnutí ani kolaudační souhlas nelze již přezkoumat, tj. změnit nebo zrušit, vzhledem k uplynutí prekluzivních zákonných lhůt pro podání opravných prostředků.

Ochránce se nemohl při posuzování těchto případů vyhnout zcela zásadní otázce, zda a jakým způsobem je možné, a to i s ohledem na stávající judikaturu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2008, sp. zn. 3 As 11/2007 a ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ans 11/2010), prolomit právo užívání stavby, aniž by tím došlo k porušení zásady zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle níž lze uplatnit státní moc v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z judikatury vyplynul názor, že **sama existence pravomocného kolaudačního rozhodnutí nebrání postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby**, respektive právo užívání nezanikne, dokud není (případně) rozhodnuto o odstranění stavby. V rámci ústavní stížnosti proti jednomu z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Ústavní soud konstatoval, že závěry Nejvyššího správního soudu jsou ústavně konformní (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10).

Pokud zákon nezná způsob, jak zrušit kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas po zákonem stanovených lhůtách, a neupravuje-li ani jiný způsob uplatnění státní moci k prolomení nezrušitelného práva užívat stavbu pak dle názoru ochránce toto právo prolomit nelze. Totéž stanovisko zaujalo k dotazu ochránce i Ministerstvo pro místní rozvoj.

Na situaci nic nemění ani novela stavebního zákona, která s účinností od 1. ledna 2013 řeší případy staveb, které pozbyly svého povolení, v režimu opakovaného stavebního řízení, neboť toto projednání rovněž může dospět k vydání rozhodnutí nařizujícího odstranění stavby.

Pokud v konkrétním případě správní soud svým právním názorem zaváže stavební úřad vést řízení o odstranění stavby i v případě „nepřezkoumatelně zkolaudovaných“ staveb, je stavební úřad tímto právním názorem soudu vázán a je povinen vést řízení o odstranění stavby. Problém v praxi může činit ukončení takového řízení. **Ochránce je toho názoru, že nezrušitelné právo užívání stavby je překážkou výkonu případného rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.** Jako procesně vhodný proto hodnotí postup, kdy stavební úřad po zjištění existence nezrušitelného práva užívání stavby ukončí řízení o odstranění stavby výrokem: „odstranění stavby se nenařizuje“.

### Stavební činnost a spoluvlastnictví k budovám s jednotkami

Také v roce 2013 se na veřejného ochránce práv obraceli občané s podněty týkajícími se stavební činnosti a spoluvlastnictví k budovám s bytovými jednotkami. Předmětem podnětů byly především problémy aplikační praxe pramenící ze vztahu stavebního zákona a zákona o vlastnictví bytů (zákon č. 72/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. prosince 2013). Ochránce se nejčastěji setkával s otázkou, zda balkóny přístupné pouze z konkrétní bytové jednotky, jsou ze své povahy společnou částí domu, nebo mohou být prohlášením vlastníka budovy vymezeny za příslušenství/součást bytové jednotky.

Ministerstvo pro místní rozvoj dlouhodobě zastává názor uvedený již v jeho stanovisku ze dne 5. prosince 2005 (č. j. 42071/05-71, E 2086/05-71), že lodžie, terasy či balkóny jsou součástí vnějšího pláště budovy, který je společnou částí domu. Naproti tomu Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21. prosince 2005, sp. zn. 1 As 2/2004 připustil, že balkón může být za určitých okolností ve vlastnictví vlastníka konkrétní bytové jednotky. Veřejný ochránce práv zjistil, že judikatura správních soudů se vyvíjí ve smyslu uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Proto je nutné, aby stavební úřady při určení, zda balkón je součástí jednotky, vycházely z prohlášení vlastníka budovy o vymezení jednotek a společných částí domu (případně smluv o převodu jednotek v domě) evidovaných v katastru nemovitostí. Nesprávné určení vlastnictví balkónu, lodžie či terasy má podstatný vliv na průběh a výsledek správního řízení, zejména na určení okruhu účastníků řízení a správné posouzení podkladů pro řízení.

Výše uvedené platí také po účinnosti nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.).

### Výkon rozhodnutí stavebních úřadů

Veřejný ochránce práv vede šetření, jehož předmětem je **zajištění výkonu rozhodnutí, která vydávají stavební úřady ve veřejném zájmu** (například rozhodnutí o odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení povinnosti

zjednat nápravu v rámci kontrolní prohlídky stavby, rozhodnutí o neodkladném odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací). Dosavadní poznatky ochránce nasvědčují tomu, že **v České republice nejsou vyčleněny finanční prostředky pro krytí nákladů na nucený výkon předmětných rozhodnutí**. Praxe ukazuje, že zajištění nákladů na výkon rozhodnutí jsou pro rozpočty obcí (měst) zatěžující, a obce (města) nejsou tudíž ochotny či schopny hradit náklady výkonu rozhodnutí stavebních úřadů. Povinnosti uložené stavebními úřady ve veřejném zájmu se proto provádí jen výjimečně.

Ochránce vydal zprávu o šetření, v níž konstatoval, že **Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí mají společnou odpovědnost za to, že problém splnění rozhodnutí stavebních úřadů vydávaných ve veřejném zájmu zůstává v České republice nadále nevyřešen**.

Pro vedení konstruktivní diskuse s uvedenými ústředními orgány státní správy o této otázce považuje ochránce za nezbytné disponovat přehlednými a aktuálními informacemi z jednotlivých krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy. Obrátil se proto na zástupce krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, aby mu poskytli aktuální informace k otázce úhrady nákladů na výkon rozhodnutí vydaných stavebními úřady ve veřejném zájmu. Na základě takto získaných dat veřejný ochránce práv povede v roce 2014 jednání s Ministerstvem pro místní rozvoj a s Ministerstvem financí s cílem stanovit pravidla úhrady nákladů na výkon rozhodnutí.

### Ochrana před hlukem

Na veřejného ochránce práv se opakovaně obracejí občané se stížnostmi na hluk z technologických zdrojů hluku (nejčastěji z venkovních jednotek tepelných čerpadel vzduch – voda, určených k vytápění a ohřevu teplé užitkové vody). Z šetření ochránce vyplynulo, že postupy orgánů ochrany veřejného zdraví nejsou při řešení stížností na hluk z těchto nových specifických zdrojů hluku jednotné. Ochránce proto vede komunikaci s Ministerstvem zdravotnictví v zájmu usměrnění praxe krajských hygienických stanic. Problém technologických zdrojů hluku souvisí také s umístováním a povolováním daných zařízení do staveb a na pozemky s nimi souvisejícími. Podle názoru ochránce hrají v těchto procesech významnou roli hygienické stanice jako orgány ochrany veřejného zdraví a dotčené orgány státní správy, neboť v procesech umístování a povolování těchto zařízení by měly vydávat svá stanoviska a hodnotit tak možné dopady těchto zdrojů hluku na okolí již před jejich uvedením do provozu. Ochránce kvituje, že Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v roce 2013 pro stavební úřady stanovisko k zajištění jejich jednotného postupu.

I nadále se značná část podnětů týká hluku z provozu na pozemních komunikacích. Ochránce přitom konstatoval, že především v hlavním městě Praze se i přes existenci Akčního plánu snižování hluku nedaří zásadně snížit dopravní zátěž především z tranzitní kamionové dopravy vedené i v bezprostřední blízkosti obytné zástavby městských sídlišť (například v Praze 4 – Spořilov). K celkově špatné situaci pak negativně přispívá i nedostatečný tlak orgánů ochrany veřejného zdraví na urychlené přijetí efektivních protihlukových opatření a často i necitlivě zvolený způsob organizace dopravy.

Ochránce dále v souvislosti se stížnostmi na obtěžování hlukem z železniční tratě „Nové spojení“, jako součásti strategického železničního uzlu v Praze, zahájil šetření z vlastní iniciativy. Předmětný úsek tratě dlouhodobě výrazně překračuje hlukový limit v chráněných venkovních prostorách nedalekých činžovních domů. Z pohledu ochránce také nelze akceptovat, že ačkoliv byla trať povolena již v roce 2004, je stále užívána pouze v tzv. zkušebním provozu, aniž by byla zkolaudována a tudíž určena k trvalému užívání.

### Památková péče

V roce 2013 se ochránce mimo jiné zabýval **ochranou památek železničního stavitelství**, přičemž zjistil, že řada z těchto staveb je vedena na seznamu nejohroženějších nemovitých kulturních památek a dlouhodobě chátrá. Kromě památkově nejhodnotnějších železničních staveb zapsaných v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky existuje bezpočet méně známých, přesto hodnotných železničních nádraží a zastávek. Právě údržba menších venkovských zastávek je často nedostatečná, mnohé budovy jsou nevyužívané a zanedbané. Problémem je také současná dopravní politika, kdy jsou masivně redukovány stanice s obsluhou, a majitel objektů, které nemají funkční využití, upřednostňuje demolice před opravou a novým využitím.

V rámci šetření vedeného z vlastní iniciativy se ochránce zabýval stavebně technickým stavem památkově chráněné budovy železniční stanice bývalé Rakouské severozápadní dráhy v Děčíně, která byla zařazena mezi nejohroženější nemovité kulturní památky. Ochránce zjistil, že v průběhu uplynulých tří let byl dán důvod jak pro opatření dle stavebního zákona, tak zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jimiž by byl vlastník této kulturní památky ze strany správních úřadů nucen k provedení takových opatření, jimiž by se dalšímu chátrání předmětné stavby zabránilo. Ochránce poukázal na to, že v důsledku složitých organizačních vztahů a komplikovaných rozhodovacích procedur řídicích orgánů na straně vlastníka **nebyl Drážní úřad ani orgán státní památkové péče schopen dosáhnout zjednáni nápravy v přiměřené době.** Ochránce dospěl k závěru, že by se mohlo jednat o systémový nedostatek, který se může do budoucna u kulturních památek železničního stavitelství opakovat. Proto vyzval Drážní úřad, Ministerstvo kultury, Ministerstvo dopravy a Národní památkový ústav, aby se problémem ochrany památek železničního stavitelství zabývaly. Výsledkem této iniciativy bylo zřízení společné komise pro posuzování železničních památek.

### Pohřebnictví

Veřejný ochránce práv vydal v roce 2013 **sborník Pohřebnictví**, který uceleně mapuje situaci na úseku pohřebnictví a upozorňuje na některé **opakující se problémy týkající se pronajímání hrobových míst, provozování pohřebišť, řešení sporů o hrobová místa, či postupy při ochraně piety zemřelých a pozůstalých.** Sborník byl rozeslán všem obcím na území České republiky a jeho elektronická verze je volně přístupná na webových stránkách ochránce.

V agendě pohřebnictví se ochránce zabýval mimo jiné nejednoznačnou právní úpravou zacházení s dětmi, které zemřely ještě před tím, než se stihly narodit. Dle stávající právní úpravy na úseku zdravotnictví a pohřebnictví nemají rodiče právo na vydání dětí, které zemřely ještě před porodem, za účelem jejich pietního pohřbení. Ochránce po zvážení stanovisek Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zdravotnictví, která si vyžádal, vyslovil názor, že **by právní úprava měla počítat s právem rodičů na vydání mrtvě narozených dětí, včetně plodů po potratu, za účelem jejich pohřbení.**

Ochránce rovněž upozorňuje na nárůst sociálních pohřbů zajišťovaných obcemi. Poznatky ochránce svědčí o tom, že s nárůstem sociálních pohřbů narůstají také požadavky obcí na proplacení nákladů pohřbu od státu prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj případně Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (jedná se o případy, kdy zemřelý neměl dědice a jeho majetek připadl státu jako tzv. odúmrtí). Ochránce v této souvislosti upozorňuje na to, že pokud stát přenesl odpovědnost za řádné pohřbívání na obce, je jeho povinností zajistit dostatečné finanční krytí těchto nákladů tak, aby obce mohly tuto zákonem uloženou povinnost řádně plnit.

## 2 / 8 / Životní prostředí

### Záplavová území

V roce 2013 veřejný ochránce práv pokračoval v rozsáhlém šetření z vlastní iniciativy, které bylo zahájeno vůči Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu zemědělství, krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy ve věci záplavových území. Cílem šetření bylo především poukázat na problémy, které se v praxi v oblasti ochrany před povodněmi objevují. Ochránce dospěl k závěru, že se ve vyhlásování záplavových území a aktivních zón záplavových území (dále také „zón“) projevují **nedostatky spočívající v opožděné aktualizaci již vyhlášených záplavových území a zón**, případně v tom, že na některých významných vodních tocích záplavová území vůbec vyhlášena nejsou. Nedošlo tak k naplnění usnesení vlády České republiky č. 562, ze dne 23. května 2007, kterým byl schválen Plán hlavních povodí České republiky. V rámci šetření ochránce shledal jako nevyhovující současnou definici zón danou vyhláškou o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území (vyhláška č. 236/2002 Sb.). Poukázal také na rozpor mezi vymezením zóny ve jmenované vyhlášce a vodním zákoně (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve vazbě na území, ve kterém je zóna vyhlášována. Ochránce dospěl rovněž k názoru, že modely pro stanovování zón, které jsou dnes nezávazné, by bylo vhodné za účelem větší právní jistoty zakotvit v podobě podzákonného právního předpisu. Ze šetření dále vyplynulo, že v některých případech existují mezi jednotlivými závaznými částmi plánů oblastí povodí v rámci jednoho kraje neodůvodněné rozpory, které mají přímý vliv na rozhodovací činnost a jiné postupy správních orgánů, protože závazné části plánů jsou pro správní orgány

závazné a musí se jimi řídit. V rámci jednoho kraje jsou tak v daném území nastaveny rozdílné standardy pro umístování a provádění staveb v záplavových územích.

Šetření se týkalo také **stanovování záplavového území a zóny na krátkém úseku vodního toku**. V tomto směru ochránce uvedl, že by záplavová území a zóny měly být stanovovány na delším úseku toku, aby bylo území z hlediska možnosti povodně posouzeno kontinuálně v delší části podél toku a ne pouze z lokálního hlediska. Pokud ke stanovení záplavového území a zóny dojde na krátkém úseku vodního toku, je třeba trvat na řádném odůvodnění takového postupu.

Ze šetření také vyplynulo, že správní orgány postrádají metodické vedení v situacích, kdy souběžně probíhá územní či stavební řízení a vydávání opatření obecné povahy o vyhlášení záplavového území. Ochránce rovněž v závěrečném stanovisku uvedl, že je **nepřípustné** v opatření obecné povahy (forma, kterou je stanovováno záplavové území) **užívat spojení** obdobného významu jako „**pasivní zóna záplavového území**“, která fakticky znamenají, že jsou určité stavby vyňaty z aktivní zóny záplavového území. Ochránce se svým šetřením snažil poukázat i na nevhodnou metodu izolovaného hodnocení jednotlivých záměrů (staveb), postupně umístovaných do záplavového území, a poukazoval na nutnost vyhodnocení vlivu každé nové stavby na změnu odtokových poměrů v území již zastavěném, se zohledněním změn odtokových poměrů, které již nastaly v důsledku realizace předchozí zástavby.

Problematikou záplavových území se veřejný ochránce práv hodlá i nadále zabývat.

### Zelená úsporám

Veřejný ochránce práv vedl vůči Ministerstvu životního prostředí šetření z vlastní iniciativy ve věci poskytování dotací z programu Zelená úsporám zaměřené především na postup ministra životního prostředí při zamítání žádostí o dotace.

V roce 2013 vydal ochránce v dané věci závěrečné stanovisko, v němž setrval na svém závěru, že se **na rozhodování o poskytnutí dotace z programu Zelená úsporám vztahuje správní řád** (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a nelze vyloučit ani soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace. Závěry ochránce ohledně soudního přezkumu potvrdil i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ze dne 17. ledna 2013, sp. zn. 7 As 173/2012, judikoval, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí jakož i rozhodnutí o opravných prostředcích proti takovému rozhodnutí (tj. rozhodnutí o námitkách) jsou přezkoumatelná soudem.

Veřejný ochránce práv shledal **postup** Ministerstva životního prostředí, respektive ministra v **rozporu se zákonem i principy dobré správy** především ohledně rozhodování o námitkách žadatelů, když Státní fond životního prostředí zasílal žadatelům pouze neodůvodněné vyrozumění o rozhodnutí ministra životního prostředí o námitkách proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace. Žadatelům nebylo zasláno ani rozhodnutí ministra o námitkách, ani věcné zdůvodnění zamítnutí jejich námitek. Samotný procesní režim podávání námitek navíc nebyl upraven ani v žádném právním předpise, ani ve Směrnici Ministerstva životního prostředí č. 9/2009, o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí v rámci programu Zelená úsporám.

Ochránce vyzval Ministerstvo životního prostředí, aby řádně **doručilo** všem žadatelům o dotaci z programu Zelená úsporám, kteří proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti podali námítky a tyto byly zamítnuty, **rozhodnutí ministra o zamítnutí jejich námitek včetně odůvodnění**.

Protože Ministerstvo životního prostředí k požadovanému opatření k nápravě nepříkročilo, rozhodl se veřejný ochránce práv informovat veřejnost. Zároveň doporučil neúspěšným žadatelům, kteří byli přesvědčeni o oprávněnosti svých námitek, aby si vyžádali od Ministerstva životního prostředí písemné znění rozhodnutí o jejich námitkách včetně jeho odůvodnění a následně dané rozhodnutí napadli správní žalobou u soudu. Viz též kapitola Petiční výbor, str. 21.

### Nebezpečné odpady

Veřejný ochránce práv v roce 2013 ukončil rozsáhlé šetření týkající se polychlorovaných bifenylů uložených v areálu bývalého střediska na chemickou úpravu rostlin ve Lhenicích. V areálu je skladováno asi 5 500 m<sup>3</sup>

zeminy kontaminované polychlorovanými bifenyly, dále se zde nachází kontaminované vody v betonových jímkách a oleje s obsahem polychlorovaných bifenyly. Odpady do areálu v minulosti navezla obchodní společnost E., s. r. o. na základě nájemní smlouvy. Následně tato společnost zanikla, aniž by byla otázka odpadů v areálu řešena. Současný vlastník staveb v areálu, v nichž se nacházejí nebezpečné odpady, vede soudní spor s Českou republikou o vyklizení těchto nemovitostí spojený s otázkou vlastnictví odpadů.

Ochránce v dané věci mimo jiné konstatoval, že z hlediska ochrany životního prostředí je jedním ze zásadních problémů to, že **právní předpisy jednoznačně neřeší otázku vlastnictví odpadů** poté, co byla osoba, která byla jejich vlastníkem, zrušena v konkursu, či likvidaci. Například z usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. listopadu 2005, sp. zn. 38 K 20/2002, plyne, že zatížený majetek nemá být z konkursní podstaty vylučován a má dojít k jeho sanaci v průběhu konkursního řízení, byť by to bylo na účet výtěžku ostatního majetku podstaty. Přesto ani **v budoucnu nelze vyloučit případy obdobné** areálu ve Lhenicích, kdy obchodní společnost jako původce závadného stavu zanikne, avšak závadný stav v podobě uloženého kontaminovaného odpadu zůstane.

Z toho důvodu veřejný ochránce práv požádal Ministerstvo životního prostředí o zvážení, zda současná právní úprava je v tomto směru dostatečná (vylučuje vznik obdobných situací), a pokud dojde k závěru, že nikoliv, aby přistoupilo **k novelizaci relevantních právních předpisů**.

### Myslivost

Veřejný ochránce práv obdržel několik podnětů týkajících se posuzování **bezúhonnosti osob pro výkon funkce mysliveckého hospodáře a myslivecké stráže**. Jedním z předpokladů pro výkon zmíněných funkcí je to, aby osoba byla bezúhonná ve smyslu zákona o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Bezúhonnost se posuzuje na základě *opisu* z evidence rejstříku trestů, přičemž orgán státní správy myslivosti nepovažuje za bezúhonné osoby, které mají v opisu uvedena **zahlazená** odsouzení za úmyslné trestné činy. Takové osoby potom funkci mysliveckého hospodáře či myslivecké stráže vykonávat nemohou. Příslušná ustanovení zákona o myslivosti týkající se bezúhonnosti osob považuje ochránce za **nepřiměřeně přísná**. Proto zahájil v roce 2013 šetření v vlastní iniciativě s cílem dosáhnout zmírnění přísnosti zákona o myslivosti.

## 2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu

### Podjatost úředních osob

Poměrně často se ochránce při vyřizování podnětů týkajících se agendy přestupků potýká s námitkami podjatosti úředních osob. Ochránce má za to, že je **povinností představeného** úřední osoby, který má o vyloučení této osoby z projednávání věci rozhodovat, **aby usnesení řádně odůvodnil** z hlediska znaků podjatosti vymezených v § 14 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jsou-li vyloučení všichni pracovníci vykonávající přestupkovou agendu, měl by společný představený (například ředitel krajského úřadu či tajemník městského úřadu) pověřit projednáním věci jinou úřední osobu, která je způsobilá věc projednat (úřední osoba projednávající přestupky na jiném odboru, nebo osoba s právnickým vzděláním).

Teprve jsou-li dány důvody podjatosti ve vztahu ke všem úředním osobám, které jsou dle zákona způsobilé věc projednat, může vedoucí správního orgánu postoupit věc nadřízenému správnímu orgánu dle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu k postupu dle § 131 odst. 4 správního řádu. Tento podnět musí být rovněž řádně odůvodněný z hlediska vyloučení všech úředních osob. V opačném případě může nadřízený správní orgán věc vrátit a vyzvat podřízený správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, případně k pověření jiné úřední osoby projednáním věci.

### Správní poplatky za kopie z přestupkového spisu

Ochránce řešil otázku úhrady správního poplatku za pořízení kopie z přestupkového spisu. Pokusil se **vymezit případy, na které se vztahuje výjimka z obecné poplatkové povinnosti** vyplývající z ustanovení § 2 odst. 2 zákona o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a **vymezil, kdy pořízení kopie ze spisu souvisí s přestupkovým řízením**.

Ochránce dospěl k závěru, že souvislost s přestupkovým řízením je vždy dána tehdy, pokud účastník řízení požádá o kopie ze spisu v průběhu řízení. Stejně tak by kopie ze spisu měly být poskytnuty bezplatně potencionálním účastníkům před zahájením řízení, pokud lze v tomto pořizování kopií nalézt vazbu na budoucí řízení o přestupku. Po jeho pravomocném skončení je již třeba zkoumat časovou a funkční souvislost s řízením. Tato souvislost je dána tehdy, pokud účastník žádost podá například ve lhůtě pro zahájení přezkumného řízení nebo pro povolení obnovy řízení. Po uplynutí zákonných lhůt pak již nelze dovodit časovou souvislost s přestupkovým řízením, a tudíž by vydání kopie ze spisu mělo podléhat správnímu poplatku. S přestupkovým řízením souvisí i pořizování kopie ze stížnostního spisu, pokud se stížnost týkala postupu správního orgánu v rámci samotného přestupkového řízení. Naproti tomu pořizování kopií ze spisu za účelem podání občansko-správní žaloby k soudu dle názoru ochránce s přestupkovým řízením nesouvisí, a mělo by být zpoplatněno.

### Rozhodování o úhradě nákladů spojených s podáním vysvětlení dle zákona o obecní policii

Ochránce se setkal s případem, kdy obecní policie pouhým **dopisem zamítla žádost** o úhradu nákladů spojených s podáním vysvětlení dle ustanovení § 11 odst. 7 zákona o obecní policii (zákon č. 553/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Jelikož se jedná o postup orgánu obce v samostatné působnosti (mimo působnost ochránce), ochránce pouze konstatoval, že rozhodování orgánu obce, zdali náhradu poskytne či nikoliv, je rozhodováním o právech, na něž se vztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Podáním žádosti o poskytnutí náhrady nákladů spojených s podáním vysvětlení u obecní policie je tedy zahájeno řízení o žádosti ve smyslu ustanovení § 44 správního řádu. **Pokud orgán obce žádosti o poskytnutí náhrady nevyhoví, měl by o tom vydat rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu.** Tím je v případě Městské policie hlavního města Prahy Ministerstvo vnitra, v ostatních případech krajský úřad. Pakliže orgán obce rozhodnutí nevydá, lze se dle názoru ochránce bránit podáním podnětu k opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu, případně posléze za podmínek stanovených v § 79 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) též podáním správní žaloby.

### Podnět sp. zn.: 8353/2012/VOP/IK

**Pokud v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí vyjdou najevo informace zakládající možnost upuštění od povinnosti hradit náklady řízení, anebo jsou správnímu orgánu tyto informace známy z úřední činnosti, je povinností správního orgánu pravdivost těchto informací prověřit a přihlédnout k nim při rozhodování o nákladech řízení.**

**Má-li mít právo na odvolání ve věci nákladů řízení, které je navrhovatelí přiznáno v ustanovení § 81 odst. 4 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), reálný význam v situaci, kdy je povinnost uhradit náklady řízení v zákonem stanovených případech automaticky ukládána, měl by mít navrhovatel možnost žádat o prominutí nákladů řízení v rámci odvolání a předkládat v tomto směru důkazy.**

Podnět stěžovatelky Ing. Š. K. se týkal postupu Úřadu městské části Praha 13 a Magistrátu hlavního města Prahy v řízení o přestupku proti občanskému soužití. Stěžovatelka se v návrhu na zahájení řízení zmínila o tom, že disponuje nedostatečnými příjmy (má pouze rodičovský příspěvek). Jelikož Úřad městské části Praha 13 řízení vůči obviněnému zastavil, stěžovatelce uložil povinnost uhradit náklady řízení dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích v plné výši, byť toto ustanovení umožňuje správnímu orgánu upustit zcela nebo zčásti od uložení této povinnosti z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Ochránce správním orgánům vytkl, že informaci o nedostatečných příjmech stěžovatelky neprověřily a nezohlednily při rozhodování o nákladech řízení, a že navrhovatelce neumožnily uplatňovat skutečnosti zakládající případně částečné nebo úplné upuštění od povinnosti hradit náklady řízení i v rámci odvolání proti rozhodnutí. Ochránce dále dovodil, že zásada koncentrace řízení dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se ve vztahu k navrhovatelí uplatní pouze, co se týče otázky viny pachatele přestupku, nikoliv nákladů řízení.

Správní orgány závěry ochránce akceptovaly a přislíbily se jimi řídit ve své budoucí praxi.



## 2 / 10 / Policie

Relativně často se ochránce v roce 2013 zabýval podněty směřujícími na postup Policie České republiky (dále též „policie“) v dopravě.

### Oprávnění policie ukládat a vybírat kauce

K oprávnění policie ukládat a vybírat kauce dle § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ochránce konstatoval, že i přes nejasnost zákonem stanovených důvodů pro tento postup (zákon pouze uvádí, že *policista je kauci oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení*) lze výkladem dovodit, že **důvodem uložení kauce** může být v zásadě jen důvodné podezření, že se dotýčný stane **procesně nedosažitelným**. Ochránce se opírá o smysl daného ustanovení, které až v odstavci 6 uvádí konkrétní důvody, při jejichž splnění kauce propadne, a jimž tedy má institut kauce předejít.

### Oprávnění policie k odnětí věci – mobilního telefonu

Ochránce řešil situaci, v níž příslušník policie za využití § 34 zákona o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vyzval k vydání věci (mobilního telefonu) řidiče podezřelého z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Ochránce po provedeném šetření konstatoval, že tento postup není oprávněný. Mobilní telefon totiž ochránce nepovažuje za věc důležitou pro řízení o přestupku, neboť jím nelze prokázat nic jiného než to, že se v době spáchání údajného přestupku nacházel ve vozidle. Správný orgán totiž není oprávněn v rámci řízení o přestupku s telefonem manipulovat tak, aby z něj získal data o uskutečněné komunikaci, neboť ta jsou chráněna listovním tajemstvím garantovaným Listinou základních práv a svobod. Tato data navíc ani nejsou pro samotné řízení o přestupku podstatná, **protože se jej řidič dopustí již tím, že telefonní přístroj drží**.

Ochránce se zabýval i podněty směřujícími vůči postupu Policie České republiky při řešení soukromoprávních sporů, které se stranám nepodařilo vyřešit smírně vlastními silami. Do této kategorie spadá i níže popsaný případ, který se týkal sporu o byt.

#### Podnět sp. zn.: 1667/2013/VOP/MK

**Nemá-li policie postaveno na jisto, kdo je uživatelem obydlí ve smyslu § 40 zákona o Policii České republiky, lze realizovat vstup do obydlí pouze v intencích tohoto ustanovení. Současně je policie povinna chránit pokojný stav, a tedy například i aktivně zabránit majiteli bytu v odvrtní zámku vstupních dveří bytu užívaného jinou osobou.**

**O odpečetění bytu je třeba s předstihem informovat všechny zúčastněné subjekty, a to včetně těch, jimž žádné užívací právo k bytu nesvědčí, avšak mají na věci jiný důležitý zájem (například mají v bytě své věci).**

Na ochránce se obrátil pan L. Š. se stížností směřující vůči Policii České republiky, která se v průběhu několika dní různým způsobem podílela na řešení soukromoprávního sporu mezi stěžovatelem, který o sobě tvrdil, že je nájemcem bytu, a vlastníkem nemovitosti (pronajímatelem).

V rámci šetření se jako nejproblematictější ukázal moment, kdy policie na žádost vlastníka nemovitosti vstoupila do bytu, aniž měla postaveno na jisto, kdo je jeho uživatelem. Vstupu do bytu předcházela telefonát pronajímatele na tísňovou linku, že se po domě pohybuje muž se zbraní u pasu, sekerou, ohrožuje nájemníky a schoval se v bytě č. 20. Přivolaná hlídka nic z tvrzeného nezjistila. Vlastník domu hlídku současně informoval, že tato nebezpečná osoba neoprávněně užívá předmětný byt a patrně v něm má i kradené věci. Majitel domu se prokázal výpisem z katastru nemovitostí a prohlásil, že neexistuje žádná nájemní smlouva na užívání předmětného bytu. Poté majitel domu hlídce uvedl, že si na místo přivolał zámečnickou firmu, která mu byt otevře a požádal přítomnou hlídku, aby sečkala do otevření bytu, kdyby se v bytě nacházel stěžovatel, a aby se případně zadokumentovaly nalezené kradené věci. Přivolaný zámečník následně byt otevřel. Kontrolou bytu policie zjistila, že se v něm nikdo nenachází. Vlastník nemovitosti poté konstatoval, že se v bytě nenachází žádné kradené věci. Policie stav a vybavení bytu zadokumentovala fotoaparátem. Dveře osadil zámečník novým

zámkem, klíče si převzal majitel domu. Policie majitele domu odkázala na řešení věci občanskoprávní cestou. Telefonický kontakt na stěžovatele policie nezískala a ani se o to nepokusila.

Po následné snaze stěžovatele, který o sobě tvrdil, že je nájemcem bytu, o vstup do bytu, policie byt zapečetila. K odpečetění došlo za čtyři dny. O tomto kroku byl předem informován jen majitel nemovitosti, ačkoli se v bytě nacházely i věci patřící stěžovateli.

Na základě dostupných informací ochránce konstatoval, že ke vstupu do bytu neměla policie žádný zákonný důvod. Leda by policisté měli za to, že se v bytě například nachází onen ozbrojený muž s další osobou, kterou ohrožuje na životě, což by zavadalo důvod pro postup dle § 40 zákona o Policii České republiky – tak tomu ale v tomto případě nebylo. Podle ochránce měla policie majitele domu poučit o způsobu řešení situace a o možných trestněprávních důsledcích, jak učinila, a poté měla místo opustit. Policie neměla nečinně přihlížet tomu, jak dochází k odvrtní zámku vstupních dveří na pokyn vlastníka nemovitosti. Vlastník domu totiž uváděl, že byt je užíván stěžovatelem. Současně přitom tvrdil, že se tak děje bez platné nájemní smlouvy. Tyto informace jsou ale pouze jednostranné a policie neprojevila snahu o jejich potvrzení či vyvrácení stěžovatelem, který od bytu zjevně měl klíče, které v minulosti nabyl, a to patrně nikoli nezákonným postupem.

Další pochybení ochránce spatřoval v tom, že o odpečetění bytu nebyl předem informován stěžovatel (na rozdíl od majitele nemovitosti), čímž jej policie vůči majiteli domu znevýhodnila.

## 2 / 11 / Vězeňství

V rámci svého monitoringu případů **úmrť ve věznicích** se ochránce zabýval případem odsouzené, která během výkonu trestu odnětí svobody zemřela na předávkování kombinací léčiv a metadonu. Náležitě objasnění úmrť vězněné osoby je povinností státu vyplývající mimo jiné z článku 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (právo na život). Vyšetřování takové události musí směřovat k adekvátnímu, rychlému, nezávislému a nestrannému prošetření, které musí být také v dostatečné míře veřejné. V daném případě při vyšetření úmrť nezjistil ochránce pochybení.

Pouze zdánlivě se vyřešil klíčový problém **přeplněnosti věznic** prezidentskou amnestií vyhlášenou k 1. lednu 2013. Odborná veřejnost se totiž shoduje na tom, že problém se pouze odsunul do budoucna, neboť bez změny trestní politiky státu a dalších souvisejících opatření směřujících k prevenci recidivy lze po určité době očekávat opětovné naplnění kapacity věznic.

### Přemísťování vězňených osob

V souvislosti s úbytkem vězňených osob došlo k přemísťování těch zbývajících tak, aby byly v rámci možnosti vyrovnány kapacity mezi jednotlivými vězeňskými zařízeními. To se projevilo i v obsahu stížností adresovaných ochránci. Většina odsouzených, kteří se na ochránce obrátili, žádala v důsledku změn po amnestii opakovaně neúspěšně o přemísťování do věznice blíže ke své rodině. Je nepochybné, že blízkost rodiny a udržování původních neproblematických sociálních vztahů může přispívat k nápravě odsouzeného. Žádosti však byly zpravidla zamítnuty z kapacitních důvodů.

Ochránce se tímto argumentem opakovaně zabýval a v několika případech dospěl k závěru, že **ačkoliv má věznice volnou kapacitu několika míst, nemusí to vždy znamenat, že nelze kapacitními důvody argumentovat** pro případ zamítnutí žádosti o přemísťování odsouzeného. Celkový údaj o aktuální naplněnosti věznice totiž nevyovídá o naplnění jejích jednotlivých částí (zejména specializovaných oddělení) a pro vyřízení konkrétní žádosti je tak určující naplněnost toho oddělení, kam by měl být žadatel vzhledem ke své charakteristice zařazen. Dochází k opakovaným nedorozuměním, když veřejně dostupné webové stránky [www.vscr.cz](http://www.vscr.cz) obsahují pouze informace o využitelnosti kapacity celé věznice, tedy všech oddělení dohromady.

Často se stává, že odsouzenému je zamítnuta žádost z kapacitních důvodů, zatímco jinému je později vyhověno. V odsouzených to pochopitelně vyvolává podezření z určitého protekcionismu, ačkoli vysvětlení vychází z administrativních důvodů. Vězeňská služba České republiky (dále též „vězeňská služba“) se totiž k již jednou zamítnutým žádostem zpětně nevrací. Podá-li pak někdo žádost novou, může být při aktuální změně kapacitní situace úspěšný oproti původnímu žadateli. Důvodem je **stále neexistující systém vyřizování žádostí o přemísťování**, jehož zřízení ochránce navrhuje již od roku 2006. Systém by umožnil žádosti vyhodnocovat

v průběhu času v návaznosti na uvolňování míst v jednotlivých věznicích (tak, aby v případě uvolnění kapacity bylo vyhověno žádosti toho, kdo o přemístění žádal dříve). Jedinou změnu, kterou ochránce v této souvislosti zaznamenal, je nově vedení žádostí o přemístění pouze v elektronické formě (podle informací ochránce doposud pouze v některých věznicích), což může přinést pozitiva, nicméně podstatu problému to neřeší.

Nárůst stížností lze očekávat v důsledku nové právní úpravy účinné k 1. lednu 2014, která mění postavení odsouzeného tak, že **žádost o přemístění lze podat až po třech měsících od vyřízení jeho předchozí žádosti**. Další problémy s přemísťováním vězňených osob lze přitom očekávat v souvislosti s plánovanou redukcí typů věznic.

Ochránce pro vyřizování žádostí o přemístění dále zdůraznil potřebu pokud možno **konkrétního odůvodnění zamítnutí žádosti** namísto lakonického „kapacitní důvody“ či „osobnostní důvody“. Lze tak předejít zbytečnému opakovanému podávání žádostí o přemístění ze strany odsouzených či osob jim blízkých do téže věznice. Ochránce se rovněž setkal s případem lživého, respektive velmi zavádějícího zdůvodnění zamítnutí žádosti o přemístění. Odsouzenému bylo totiž zamítnutí žádosti odůvodněno jeho trestnou činností, leč ochránce bylo z místního šetření v dané cílové věznici známo, že na oddíle, kam chtěl být stěžovatel přemístěn, jsou běžně umísťováni i odsouzení se stejnou trestnou činností.

### Důkladné osobní prohlídky

Již v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2011 ochránce informoval o pochybení na straně vězeňské služby, které v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva spatřuje v rutinním provádění nedůstojných důkladných osobních prohlídek vězňených osob, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující provedení takové prohlídky u konkrétního odsouzeného. Téma důkladných osobních prohlídek se v podnětech ochránce objevuje nadále poměrně často. Ochránce se zabýval i případem z Věznice Horní Slavkov, kde byli důkladné osobní prohlídky plošně podrobováni všichni odsouzení, kteří byli vytipováni či náhodně vybráni pro podstoupení orientačního testu na přítomnost návykových látek ve vzorku moči. Přes dlouhodobé úsilí ochránce se nepodařilo ohledně prohlídek s vězeňskou službou ani Ministerstvem spravedlnosti najít vhodné řešení dané situace, a ochránce tak využil svého sankčního oprávnění a s případem seznámil prostřednictvím tiskové zprávy veřejnost. Namísto zjednaní nápravy se ochránce setkal s dalším případem, který lze označit za hrubě excesivní. V daném případě byli namísto vězňených osob **podrobeni této nedůstojné prohlídce civilní osoby** vstupující do věznice. Viz též kapitola Petiční výbor, str. 21.

### Podnět sp. zn.: 462/2013/VOP/MS

Ochránce již dříve v případě několika odsouzených konstatoval, že osobní prohlídky obecně představují zásah do lidské důstojnosti kontrolovaných osob. V prostředí výkonu trestu odnětí svobody však lze tento zásah považovat za legitimní za účelem zajištění vnitřní bezpečnosti (zabránění průniku nepovolených věcí do věznice), avšak pouze pokud jsou prohlídky prováděny přiměřeně a takovým způsobem, aby byla maximálně šetřena lidská důstojnost. Za přiměřené přitom nelze považovat, pokud jsou odsouzení rutinně nuceni při důkladné osobní prohlídce nazí dřepovat či zvedat penis a šourek, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující tento postup. Toto doporučení je tím spíše aplikovatelné na případ vykonání důkladné osobní prohlídky na civilních osobách vstupujících do věznice. Pro takový zásah do lidské důstojnosti osob neomezených na svobodě musejí být dány závažné důvody.

Na ochránce se obrátili rodiče odsouzeného z Věznice Vinařice s tím, že je zaměstnanci věznice přiměli podrobit se důkladné osobní prohlídce před návštěvou syna ve věznici. Šlo přitom už o několikátou návštěvu rodičů a malého syna odsouzeného „bez zrakové a sluchové kontroly“, která se umožňuje pouze odsouzeným, kteří požívají důvěry, plní své povinnosti, „dobře se chovají a nejsou s nimi problémy“. I v tomto případě odsouzený sám prochází důkladnou osobní prohlídkou před návštěvou i po ní. Rodiče odsouzeného vnímali postup věznice vůči nim jako nemorální a nepřiměřeně ponižující. Jejich následná stížnost adresovaná vězeňské službě a Ministerstvu spravedlnosti byla vyhodnocena jako nedůvodná s pouhým odvoláním se na zákon o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky (zákon č. 555/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Uvedený zákon opravňuje příslušníky vězeňské služby provést osobní prohlídku při důvodném podezření, že osoba má u sebe zbraň nebo jinou věc, kterou by mohla narušit výkon trestu odnětí svobody. Z vyřízení stížnosti rodičů odsouzeného věznicí však nevyplývalo žádné podezření na bezpečnostní riziko, které zákon stanovuje jako základní podmínku.

Nikdy v minulosti nebyla u rodičů odsouzeného taková prohlídka provedena, odsouzený není spojován s užíváním návykových látek, ani s trestnou činností související s návykovými látkami. Případnému dodatečnému odůvodnění ze strany věznice na podezření z vnášení nedovolených věcí či látek by navíc odporoval fakt, že prohlídce byli podrobeni rodiče odsouzeného, nikoli jeho syn, který do věznice rovněž vstupoval.

Ochránce v tomto případě shledal, že provedení důkladné osobní prohlídky na rodičích odsouzeného bylo excesem. Podobné jednání už několikrát odsoudil Evropský soud pro lidská práva.

Jako opatření k nápravě ochránce doporučoval, aby důkladné osobní prohlídky byly na civilních osobách vstupujících do věznic prováděny jen ve zvláště mimořádných případech, kdy skutečně existuje reálné a podložené podezření z pronášení nepovolených látek či předmětů do věznic. Vzhledem k tomu, že Věznice Vinařice nepřijala žádné opatření k nápravě a své pochybení neuznala, rozhodl se ochránce využít znovu svého sankčního oprávnění a o svých zjištěních opět informoval veřejnost. Manželský pár, který byl v tomto případě prohlídce podroben, využil svého práva domáhat se ochrany lidské důstojnosti a soukromí před soudem a podal proti vězeňské službě žalobu.

### Kouření ve věznicích

Značné množství odsouzených jsou kuřáci. Vězeňské cely či ložnice jsou zpravidla nekuřácké. Pro kouření jsou vyhrazeny kuřárny na jednotlivých oddílech. Ochránce obdržel z věznic řadu podnětů na **porušování zákazu kouření** a na to, že jsou vězněné osoby, nekuřáci, vystavováni tabákovému kouří. Jde o důvod pro uložení kázeňského trestu, jak se v některých věznicích oprávněně děje.

Právní úprava výkonu trestu odnětí svobody stanoví věznicím povinnost odděleně od kuřáků umístit odsouzeného nekuřáka, pokud o to požádá. Ochránce již v minulosti konstatoval, že této povinnosti se věznic nemůže zbavit odkazem na kapacitní situaci. Právní úprava je v otázce umístování nekuřáků jednoznačná a zřetelně odráží snahu zákonodárce chránit nekuřáky před škodlivými účinky kouření. Jednou z hlavních zásad výkonu trestu odnětí svobody přitom je, aby bylo s odsouzenými ve výkonu trestu jednáno tak, aby bylo zachováno jejich zdraví.

Ochránce proto již v několika případech navrhl jako opatření k nápravě zřízení čistě nekuřáckého oddělení. V současné době vede ochránce další věcně obdobná šetření. K tomu lze doplnit, že již v několika případech obecné soudy vyhověly žalobám odsouzených na ochranu osobnosti pro neoprávněný zásah do práva na zdraví způsobený vystavením nekuřáků vlivu pasivního kouření.

### Seznamování vězněných osob s jejich hodnocením vypracovaným věznicí pro potřeby soudu

Věznice, respektive její odborní zaměstnanci, zpracovávají pro potřeby soudu v některých typech řízení tzv. hodnocení odsouzeného vypovídající o průběhu výkonu trestu. Zvláště v případě řízení o podmíněném propuštění odsouzeného z výkonu trestu hraje toto hodnocení klíčovou roli. Soud, zpravidla neznalý poměrů ve věznicích, ani osoby odsouzeného, přihlíží k hodnocení ve velké míře. **Stále častěji se ochránce setkává s podněty, ve kterých je namítáno, že věznice uvedla v hodnocení nepravdivé údaje s cílem vězněnou osobu poškodit.** V jednom z těchto případů ochránce zjistil, že oproti běžné praxi v některých ostatních věznicích ve Věznici Znojmo nejsou odsouzené osoby s tímto hodnocením seznámeny před jeho odesláním na soud. V níže popsaném případě stěžovatel namítal, že kvůli neznalosti hodnocení se nemohl na soudní řízení řádně připravit. Po rozhovoru s odbornými pracovníky věznic počítal totiž s tím, že bude hodnocení pozitivní, což ale podle jeho názoru nebylo. Jeho návrh na podmíněné propuštění pak soud skutečně zamítl. V případě se ochránce taktéž vyjádřil k **aplikovatelnosti základních zásad činnosti správního orgánu** na vězeňskou službu.

Podnět sp. zn.: 6313/2012/VOP/MS

Vězeňská služba obecně ve vztahu k osobám ve výkonu trestu vystupuje jako specifický správní orgán (její činnost lze považovat za výkon veřejné správy).

Základní zásady činnosti správního orgánu definované správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) jsou na činnost vězeňské služby aplikovatelné podle § 177 správního řádu, dle něhož se zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu použijí i v případě, že zvláštní předpis (zde § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody [zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů]) stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám.

Byť neexistuje v zákoně explicitně vyjádřená povinnost vězeňské služby seznamovat odsouzené s hodnocením před odesláním na soud, lze ji dovést ze základních zásad činnosti správního orgánu.

Smyslem seznamování odsouzených s jejich hodnocením není umožnit jim samovolně měnit samotný text hodnocení, nýbrž zajistit v rámci práva na spravedlivý proces, aby byli připraveni na jednání soudu o jejich návrhu.

Stěžovatel brojil proti obsahu hodnocení, které zpracovala Věznice Znojmo pro účely soudního řízení o jeho podmíněném propuštění. Další výhrada spočívala v tom, že nebyl seznámen s obsahem hodnocení předem, a tudíž během soudního jednání nemohl reagovat na informace uvedené v hodnocení tak, jako kdyby je znal ještě před zahájením jednání.

Předmětem kritiky ze strany ochránce byl fakt, že ve Věznici Znojmo nejsou odsouzení seznamováni s tímto hodnocením, což se dotýká jejich práva na spravedlivý proces. Ochránce má za to, že povinnost seznámit odsouzené s hodnocením vyplývá minimálně ze základních zásad činnosti správních orgánů dle správního řádu.

Ředitelka Věznice Znojmo argumentovala tím, že žádná zákonná úprava takovou povinnost věznic nestanoví a na věznic se nevztahuje ani správní řád. Další její argumentace spočívala v rozporování toho, zda je vězeňská služba správním orgánem, či nikoliv. Ochránce se tak s odkazem na recentní judikaturu českých soudů vyjádřil i k postavení vězeňské služby jako správního orgánu. Ani poté se znojmská věznice se závěry ochránce neztotožnila. Nezbylo tedy než se sankčně obrátit na nadřízený orgán, totiž generálního ředitele vězeňské služby. Generální ředitel se ztotožnil s názorem ochránce, že by odsouzení měli být s hodnocením seznamováni v rámci práva na spravedlivý proces a přislíbil metodické usměrnění napříč věznicemi.

## Zdravotní péče

Téma kvality a dostupnosti zdravotních služeb je akcentováno v podnětech stěžovatelů dlouhodobě velmi často. Resortní **poskytovatelé zdravotních služeb nejsou motivováni k práci s odsouzenými, ani nejsou nezávislí na vězeňské službě**. Zdá se, že jediným řešením je provázat resortní zdravotní služby více s civilním zdravotnictvím, což ostatně doporučovala Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015 stejně jako Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Příkladem provázanosti poskytování zdravotní péče s vězeňskou službou je i fakt, že stížnosti na poskytování zdravotních služeb vyřizuje ředitel věznice, což není odsouzenými vnímáno jako nezávislé přezkoumání. Ochránce se opakovaně setkal s případy, kdy odsouzený právě z tohoto důvodu odmítl řediteli věznice umožnit nahlédnutí do jeho zdravotnické dokumentace, což znemožnilo vyřízení stížnosti.

Konkrétně se pak ochránce v roce 2013 zabýval například případem odsouzené, která byla prokazatelně během výkonu trestu odnětí svobody nakažena žloutenkou.

## 2 / 12 / Doprava

### Dopravní řešení provozu ve městech

Ochránce se opakovaně vyslovil k úvahám úřadu stanovujícího místní úpravu provozu ve městech při **posuzování variant dopravních řešení**. Primárním je vždy odborné hledisko bezpečnosti provozu u všech myslitelných variant. Je-li ovšem více z nich srovnatelně bezpečných, je nutné rozhodnout dle jiných hledisek (veřejných zájmů).

Přestože úřad koná z úřední povinnosti a nikoliv na návrh vlastníka komunikace, měl by právě při posuzování těchto jiných hledisek **přihlížet k politické vůli místní samosprávy, neboť již nejde o volbu mezi**

**zákonným – nezákonným, či dobrým – špatným řešením, ale spíše o politické rozhodnutí obce dle § 35 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).**

**Nežřídka se ochránce zabýval objížděním zpoplatněných úseků komunikací nákladní dopravou. Vymístění nákladní tranzitní dopravy na silnice první třídy je podle ochránce zákonným a principiálně vhodným opatřením.**

**Ochránce se v rámci svého šetření rovněž zabýval problematikou připojení nemovitosti k místní komunikaci.**

#### Podnět sp. zn.: 7141/2012/VOP/DS

Není v souladu s právem, pokud žadatel o připojení nemovitosti k místní komunikaci dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) musí společně s žádostí doložit souhlas vlastníka komunikace s připojením či dokonce stanovisko správce komunikace. Souhlas vlastníka si má vyžádat silniční správní úřad.

Pokud vlastníkem pozemní komunikace zařazené správním rozhodnutím do kategorie místní komunikace není obec, měl by silniční správní úřad rozhodnout o vyřazení této komunikace z kategorie místních. V takovém případě nebude nadále rozhodnutí o připojení třeba, neboť k účelovým komunikacím se připojení nemovitosti úředně nepovoluje.

Stěžovatel J. M. žádal ochránce o pomoc, neboť nebyl schopen obstarat tzv. „předchozí souhlas“ vlastníka pozemní komunikace, k níž chtěl připojit svůj stavební pozemek. Problém spočíval v nejasné situaci, kdo vlastníkem předmětné pozemní komunikace vlastně je. Zatímco o vlastnictví města k pozemku pod komunikací neexistovaly pochybnosti, ohledně vlastnictví k místní komunikaci samotné (stavbě) existoval názorový rozpor mezi dvěma odbory Úřadu městské části Praha 4 a město se proto nechtělo jednoznačně vyjádřit. Úřad městské části Praha 4 jako silniční správní úřad požadoval doložení souhlasu po stěžovateli a nebyl ochoten přimět vlastníka k vyjádření sám. Posléze zastavil správní řízení, neboť stěžovatel požadovaný souhlas nedoložil.

Ochránce poukázal na skutečnost, že dle výslovné zákonné úpravy si má souhlas vlastníka vyžádat úřad, nikoliv žadatel. Úřad je rovněž povinen vyhodnotit, kdo vlastníkem komunikace je a koho má oslovit. Otázka vlastnictví komunikace je otázkou předběžnou ve smyslu § 57 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), o níž si měl úřad učinit úsudek. Zastavení řízení tak bylo nezákonné.

V rámci šetření ochránce došlo rovněž ke konsenzu se samosprávou, když se oba odbory Úřadu městské části Praha 4 shodly, že příslušná místní komunikace je ve vlastnictví města. Ochránce přesto upozornil, že pokud by město své vlastnictví popřelo, silniční správní úřad by musel rozhodnout o vyřazení komunikace z kategorie komunikací místních. Vyřazením by se z ní stala „pouhá“ veřejně přístupná účelová komunikace, k níž se připojení sousedních nemovitostí nepovoluje a stěžovatelův problém by byl rovněž vyřešen.

Již v průběhu šetření ochránce dal vlastník komunikace (město) souhlas s připojením a silniční správní úřad připojení nemovitosti stěžovatele povolil.

#### Letištní pozemky

Ochránce opět obnovil diskusi s Ministerstvem dopravy nad legislativním řešením nevypořádaných majetkoprávních vztahů mezi provozovateli letišť a vlastníky některých letištních pozemků (obvykle minoritními). Přestože Ministerstvo dopravy ustavilo pracovní skupinu, která v průběhu roku aktivně jednala, **nepočítá ani v roce 2014 s novelizací problematice části zákona o civilním letectví (zákon č. 49/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů).**

#### Přestupky v dopravě

V oblasti dopravních přestupků se ochránce v roce 2013 setkával často s námitkami směřujícími vůči uloženým blokovým pokutám, a to zejména v kontextu s dosažením hranice dvanácti bodů v bodovém hodnocení

řidiče. Tato situace vede řidiče k tomu, že se zarputile snaží dosáhnout **zrušení blokové pokuty i za pomoci argumentů účelových**.

Jednou z námitek bylo údajné pochybení policisty, který uložil blokovou pokutu jen za jeden přestupek (nedání přednosti v jízdě), ačkoli se stěžovatel měl svým jednáním dopustit přestupků vícero (porušení povinnosti řidiče chovat se ohleduplně, řídit se dopravními značkami a pravidly provozu), a tedy došlo k porušení povinnosti vést o všech přestupcích společně řízení. V tomto pochybení spatřoval stěžovatel důvod pro zrušení blokové pokuty v přezkumném řízení. V dalším případě byla stěžovatelem vznesena námitka stran věcné příslušnosti policisty k projednání přestupku v blokovém řízení, ačkoli tento měl být projednán v rámci správního řízení (opakované překročení maximální povolené rychlosti), neboť za něj měl být uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Stěžovatel se tedy domáhal vyslovení nicotnosti uložené blokové pokuty. Žádné z těchto námitek ochránce nepřisvědčil a v postupu úřadů nespatořoval pochybení.

## 2 / 13 / Daně, poplatky, cla

Tradiční různorodost podnětů v této oblasti narušilo nepřehlednutelné množství podání pracujících důchodců. S poukazem na diskriminaci napadli **dočasné zrušení slevy na dani z příjmů** i „pohružku“ Generálního finančního ředitelství, že by pozastavení výplaty důchodu na jeden den mohlo považovat za „zneužití práva, a to se všemi důsledky vyplývajícími z daňového řádu“.

Ochránce nemůže přímo poměřovat dva zákony (antidiskriminační zákon [zákon č. 198/2009 Sb., ve znění zákona č. 89/2012 Sb.] a zákon o daních z příjmů [zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů]), dospěl však k obecnému závěru, že **nepříznání slevy na dani pracujícím důchodcům nepředstavuje diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona**. Diskriminací se totiž rozumí takové jednání, kdy se na základě zakázaného diskriminačního důvodu (včetně věku) zachází s jednou osobou méně příznivě, než s jinou osobou ve srovnatelné situaci. Přestože sporné ustanovení v obecné rovině dopadá na starší osoby, samo o sobě nepředstavuje diskriminaci založenou na věku. Osoba vykonávající výdělečnou činnost a zároveň pobírající starobní důchod totiž není ve srovnatelné situaci s ostatními výdělečně činnými osobami právě proto, že kromě příjmu z výdělečné činnosti disponuje starobním důchodem (osvobozeným do určité výše od daně z příjmů). V dalším ochránce odkázal na výsledek řízení před Ústavním soudem vedeného na základě návrhu senátorů pod sp. zn. Pl. ÚS 31/13.

Za problematické ochránce v této souvislosti považuje to, že nepříznání slevy na rozdíl od dřívější právní úpravy nezohledňuje výši starobního důchodu – slevu nepříznává ani důchodcům s velmi nízkým starobním důchodem.

Ochránce nepochybuje o úmyslu zákonodárce vyjádřit pravidlem pobírání důchodu k 1. lednu zdaňovacího období to, že poplatníkovi, který má k tomuto dni nárok na výplatu důchodu, tento nárok svědčil před tímto dnem a lze oprávněně očekávat, že mu bude svědčit i v budoucnu. Proto **nepodpořil postup těch, kteří ve snaze o zachování nároku na slevu na dani požádali Českou správu sociálního zabezpečení o pozastavení výplaty starobního důchodu** na určitou dobu (nezřídka právě na jeden den).

Ostatní podání tvořila pestrou směsicí zahrnující výhrady k postupu a rozhodování správce daně (finančních, celních i obecních úřadů) i k samotné právní úpravě.

Přestože od roku 2013 vyměřují obecní úřady místní **poplatek za komunální odpad rodičům nezletilých poplatníků**, nemají bohužel nadále možnost již existující nedoplatky někdejšími dětem prominout, a to ani v nejkřiklavějších případech. V případě vymáhání těchto nedoplateků by alespoň neměly zapomínat takové dlužníky nejprve na nedoplatek upomenout, neboť ti o své povinnosti dosud ani nemusejí vědět.

Správce daně nemůže znepřístupnit **daňovou informační schránku** daňovému poradci daňového subjektu jen proto, že plná moc (která neobsahuje omezení) neobsahuje výslovný text „se všemi správci daně“ a daňový poradce ji uplatnil pouze vůči místně příslušnému správci daně. Správci daně by již ve svých reakcích na podněty k zahájení řízení neměli paušálně vylučovat možnost poskytnutí jakýchkoliv informací s poukazem na **zákonnou povinnost mlčenlivosti**, nejde-li o standardní daňové řízení [ale například o podnět upozorňující na porušení povinností vyplývajících ze zákona o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb., ve znění

pozdějších předpisů)]. Správce daně by v některých případech neměl zapomínat ani na možnosti uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Přestože se v režimu daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vymáhají i **sankce za přestupky**, mají tyto povinnosti (na rozdíl od standardních daní) ryze osobní povahu (jsou vázány pouze na osobu pachatele), proto **nepřecházejí na dědice**.

Lidé s příjmy ze závislé činnosti, kteří by svou daňovou povinnost jinak mohli mít vypořádánu již zaměstnavatelem sraženými zálohami (i když nepožádají o roční zúčtování daně), by měli být obezřetní k existenci jiných příjmů, v důsledku kterých jim vzniká povinnost podat daňové přiznání. Uvědomí-li si svou povinnost pozdě, zaplatí **pokutu za opožděné tvrzené daně, a to nejen z opomenutého příjmu**.

## 2 / 14 / Cizinecká agenda

### Průtahy v řízení

V návaznosti na významný nárůst počtu stížností na průtahy v řízeních vedených Ministerstvem vnitra ve věcech pobytu cizinců se veřejný ochránce práv rozhodl zabývat touto problematikou v systémové rovině. Požádal Ministerstvo vnitra o statistické údaje k délce pobytových řízení a počtu průtahových spisů. Následně zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv navštívili devět krajských pracovišť Ministerstva vnitra s cílem získat detailní informace o situaci v jednotlivých regionech. Z poskytnutých statistických údajů vyplynulo, že k nedodržování zákonných lhůt docházelo z valné většiny na pracovištích **v Praze**, méně pak **v Brně** a **Ústí nad Labem**.

Ochránce dospěl k závěru, že vznik průtahů nebyl způsoben počtem vyřizovaných žádostí, neboť jejich počet se ve srovnání s minulými lety na většině pracovišť výrazně nezvýšil. **Problémy byly způsobeny** (zejména na pracovištích v Praze a Brně) **přesunem agendy dlouhodobých a přechodných pobytů z orgánů cizinecké policie na Ministerstvo vnitra** v roce 2011. V uvedeném období byla pracoviště Ministerstva vnitra také nově zatížena další agendou spojenou se zaváděním nových průkazů o povolení k pobytu obsahujících biometrické údaje, aniž by došlo k jejich odpovídajícímu personálnímu posílení.

Počty průtahových spisů se podařilo Ministerstvu vnitra postupně snižovat využíváním přesčasové práce a personálním posílením některých pracovišť. Díky těmto i dalším opatřením se v roce 2012 v porovnání s předchozím rokem výrazně zvýšil počet rozhodnutí, u některých druhů pobytu až dvojnásobně. K 1. srpnu 2013 došlo k dalšímu výraznému personálnímu posílení pracovišť Ministerstva vnitra. Přijetí výše uvedených opatření ochránce uvítal, nadále však bude sledovat plynulost řízení v pobytových věcech.

### Zaměstnávání cizinců

Ačkoliv nedošlo k žádné legislativní změně, krajské pobočky Úřadu práce České republiky (dále jen „Úřad práce ČR“) na základě metodického vedení Ministerstva práce a sociálních věcí v roce 2012 v řadě ohledů výrazně **zpřísnily praxi při vydávání povolení k zaměstnání**. Ochránce se proto rozhodl zahájit z vlastní iniciativy šetření ve věci postupu Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce ČR.

Bylo například zjištěno, že na základě metodických pokynů bylo po cizincích vyžadováno, aby k žádostem o povolení k zaměstnání přikládali i **nostrifikaci dokladů odborné způsobilosti**, přestože zákon takový požadavek neuvádí. Ochránce v této souvislosti dospěl k závěru, že s ohledem na ústavněprávní maximum, podle které mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, **není Úřad práce ČR oprávněn** po cizinci uvedený dokument **požadovat**. Ministerstvo práce a sociálních věcí připravuje návrh novely zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který by tuto problematiku komplexně upravil.

Ochránce se také zabýval **direktivním stanovením doby, na kterou má být povolení k zaměstnání cizince vydáno**, respektive stávající povolení prodlouženo, a to opět bez adekvátní opory v zákoně. Šetření ochránce se prozatím podařilo dosáhnout jen částečné nápravy. Nově vydaná směrnice určená krajským pobočkám Úřadu práce ČR obsahuje volnější podmínky pro určení doby, na kterou je vydáváno povolení k zaměstnání cizince.



Ochránce se v rámci výše uvedeného šetření zabýval rovněž výkladem pojmu „rodinný příslušník“ pro účely vstupu na trh práce v České republice dle zákona o zaměstnanosti. Výklad zastávaný správními orgány, který umožňoval rodinným příslušníkům vstup na trh práce až udělením povolení k přechodnému pobytu, byl v rozporu se Sdělením Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 2. července 2009 (KOM/2009/313). V návaznosti na šetření ochránce se s účinností od 20. listopadu 2013 **umožňuje rodinným příslušníkům občanů Evropské unie vstoupit na trh práce, pokud se prokáží dokladem (záznam v cestovním dokladu, potvrzení) o podání žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky.** Postavení rodinného příslušníka totiž vzniká fakticky uzavřením sňatku či registrovaného partnerství.

### Pracovní cesty cizinců

Na základě analýzy rozhodnutí o správním vyhoštění, která má ochránce k dispozici v souvislosti s agendou sledování vyhoštění (viz též Část VI – Dohled nad vyhošťováním cizinců, str. 101), dospěl ochránce k závěru, že orgány cizinecké policie nahlížely na všechny případy, ve kterých zaměstnanec – cizinec vykonával práci pro svého zaměstnavatele v místě odlišném od místa uvedeného v povolení k zaměstnání, automaticky jako na výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání, a z tohoto důvodu orgány cizinecké policie ukládaly těmto cizincům správní vyhoštění. Ochránce se proto rozhodl zahájit ve věci šetření z vlastní iniciativy.

### Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 4450/2013/VOP/AT

**Vyslání cizince mimo místo výkonu práce je možné, a to za podmínek stanovených pro pracovní cestu v § 42 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Takové vyslání musí splňovat podmínky časové omezenosti a nezbytnosti. Jiný výklad navazující na zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti by byl proti smyslu a duchu zákona respektive proti úmyslu zákonodárce a neúměrně by rozšiřoval povinnosti dotčených subjektů bez opory v zákoně.**

Dle závěrů ochránce nelze akceptovat výklad zákona, který by vůbec neumožňoval vysílat cizince pracujícího na základě povolení k zaměstnání na pracovní cesty. Udělení správního vyhoštění z uvedeného důvodu je tedy protizákonné. Ochránce proto požádal Ředitelství služby cizinecké policie o provedení přezkumného řízení 110 skutkově podobných případů správních vyhoštění udělených v letech 2012 a 2013. Ředitel služby cizinecké policie informoval ochránce, že orgány cizinecké policie budou postupovat dle výkladu zákona zastávaného ochráncem, který následně potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. srpna 2013, sp. zn. 1 As 67/2013.

### Krátkodobá víza

I v roce 2013 se na ochránce obrátilo několik rodinných příslušníků občanů Evropské unie/České republiky (nejčastěji manželé/manželky občanů České republiky) se stížnostmi na postup zastupitelských úřadů a Ministerstva zahraničních věcí v řízení o udělení krátkodobého víza. Ve většině případů uvedly správní orgány jako důvod pro zamítnutí vízové žádosti podezření, že žadatel s občanem České republiky uzavřel sňatek účelově, a jedná se tedy o obcházení zákona.

Ochránce poukázal na skutečnost, že **rodinní příslušníci** občanů Evropské unie/České republiky **mají na udělení víza právní nárok.** Pokud správní orgán hodlá vízovou žádost zamítnout, musí ve správním řízení prokázat existenci zákonem stanoveného důvodu pro zamítnutí (například uzavření účelového manželství). Jelikož v řízení o udělení krátkodobého víza je účelovost manželství zpravidla dovozována z rozporů obsažených v pohovorech s oběma manžely (neznalost důležitých osobních informací či vzájemné rozpory týkající se společného života a podobně), musí záznamy o pohovorech vykazovat dostatečnou důkazní hodnotu a být přezkoumatelné, aby vydané rozhodnutí obstálo v případném soudním přezkumu. V návaznosti na upozornění ochránce došlo v roce 2012 ke změnám, respektive formalizaci záznamů o prováděných pohovorech. Konzulární orgány i orgány cizinecké policie začaly pořizovat z pohovorů s manžely záznamy, jež obsahují identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo, podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele. V průběhu roku 2013 počaly dožádané orgány cizinecké policie zasílat konzulárním úřadům originál záznamu z pohovoru k založení do vízového spisu.

## Dlouhodobá víza

Na ochrance se v průběhu roku 2013 opakovaně obracely osoby, jejichž žádost o udělení dlouhodobého víza byla zamítnuta s odkazem na to, že dle správního orgánu hrozilo nebezpečí zneužití víza k jinému účelu. Ochránce při vyřizování konkrétních spisů poukázal zejména na **nedostatky v odůvodňování sdělení, jimiž správní orgány informují neúspěšného žadatele o důvodech neudělení víza**. Vysledoval rovněž další pochybení, která se v činnosti dotčených správních orgánů (Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) opakovaně objevovala. Uvedené nedostatky se staly předmětem pracovního jednání zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv s představiteli Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jakožto odvolacího orgánu.

## VISAPPOINT

Z důvodu pokračujícího porušování závazků vyplývajících z unijního práva, které ochrance popsal v Souhrnné zprávě o své činnosti v roce 2012, nadále sledoval vývoj problematiky provozu systému VISAPPOINT. V návaznosti na žádost ochrance o stanovisko (zaslanou komisařce Evropské unie pro vnitřní záležitosti paní Cecílii Malmström) **Evropská komise zahájila v dané věci proti České republice tzv. „řízení EU Pilot“**. Cílem daného řízení, jež předchází formálnímu řízení o porušení unijního práva, je řešení situací, u nichž Evropská komise shledává možné porušení unijního práva ze strany členského státu. Řízení nebylo dosud ukončeno.

## Azyl

Ochránce se rovněž zabýval průtahy v řízeních o udělení mezinárodní ochrany.

Z předchozích šetření ochrance vyplynulo, že po uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany Ministerstvo vnitra v řadě případů opakovaně a **mechanicky využívalo možnosti prodloužovat lhůtu** na základě ustanovení § 27 odst. 1 věty druhé zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V jednom z šetřených případů **byla 90denní zákonná lhůta tímto postupem překročena více než 16krát**.

V roce 2013 došlo v této otázce ke změně postupu Ministerstva vnitra, a to v návaznosti na šetření ochrance (a rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, sp. zn. 1 Ans 19/2012). Ministerstvo vnitra bude do budoucna přistupovat k možnosti **prodloužení lhůty** podle § 27 zákona o azylu co nejméně a **pouze ve výjimečných a odůvodněných případech**, přičemž dané důvody uvede vždy ve vyrozumění o prodloužení lhůty zasláném žadateli. Ministerstvo vnitra bude rovněž specifikovat úkony, které mají být v prodloužené lhůtě provedeny.

## 2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky

### Potřebnost koncepční změny trvalého pobytu

Na potřebu koncepční změny institutu trvalého pobytu poukazuje ochrance opakovaně. K analýze praktických dopadů právní úpravy evidence obyvatel a nástinu možných legislativních řešení uspořádal v březnu 2013 tzv. kulatý stůl. Podle odhadu Českého statistického úřadu (který vychází z výsledků sčítání lidu uskutečného v roce 2011), má více než 10% obyvatel evidováno místo trvalého pobytu jinde, než bydlí. Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že **potřebám veřejné správy by odpovídalo, pokud by občan byl hlášen k trvalému pobytu v místě, kde se převážně zdržuje**.

Přijetí nové právní úpravy v roce 2000 znamenalo upuštění od materiálního pojetí trvalého pobytu a zdůraznění jeho evidenčního charakteru. Hlavním důvodem tehdejších změn, bylo převedení agendy z policie na civilní úřady a stanovení zákonného podkladu pro fungování registru obyvatel. Současná realita se zcela odchýlila od tehdejšího záměru zákonodárce. Příkladem je možnost evidovat trvalý pobyt na adrese ohlašovny. **Příčinou vzrůstajícího počtu občanů hlášených na ohlašovnách je zejména obava z tzv. mobiliární exekuce**. Občané význam trvalého pobytu přeceňují, neboť exekutor může provádět úkony směřující k výkonu rozhodnutí kdekoliv, kde je majetek povinného. Obava nájemců z reakce pronajímatele je také jedním z důvodů, proč občané nehlásí místo pobytu tam, kde bydlí.

## Závažná pochybení při výkonu agendy evidence obyvatel u úřadů malých obcí

Ochránce se opakovaně setkává se závažnými pochybeními úřadů malých obcí při výkonu státní správy na úseku evidence obyvatel. Nejedná se jen o správní řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, ale k pochybením se závažnými důsledky pro občany dochází například i v souvislosti s ukončením trvalého pobytu na území České republiky. Na základě těchto poznatků ochránce podporuje úvahy o přenesení výkonu agendy evidence obyvatel z úřadů malých obcí na úřady obcí s rozšířenou působností.

## Prokazování rodného příjmení při podání žádosti o výpis z rejstříku trestů

Občanské průkazy vydávané od 1. ledna 2012 neobsahují údaj o rodném příjmení. Při podání žádosti o výpis z rejstříku trestů musí však být tento údaj relevantně ověřen. Ochránce vedl na základě informací z médií šetření z vlastní iniciativy, které se tímto problémem zabývalo. Podle sdělení Ministerstva vnitra a Rejstříku trestů lze od června 2013 na kontaktních místech veřejné správy po souhlasu žadatele údaj o rodném příjmení ověřit z informačního systému evidence obyvatel. Žadateli o výpis z rejstříku trestů tak opět při podání žádosti postačuje pouze průkaz totožnosti.

## Evidence trvalého pobytu občanů žijících trvale v cizině

Ochránce se zabýval případy občanů České republiky, kteří se narodili v cizině, trvalý pobyt na území České republiky neměli a mít si ho nepřejí a žádají o zápis svého narození do zvláštní matriky, případně též o vydání cestovního pasu České republiky. Ač **zákon neukládá úřadu povinnost oznámit občanovi** České republiky (nebo jeho zákonnému zástupci), který se narodil v cizině, že místo jeho trvalého pobytu bude v souladu se zákonem zaevidováno na adrese ohlašovny, v souladu s principy dobré správy by se tak dít mělo. S místem trvalého pobytu jsou totiž spojena rozličná práva a povinnosti.

Od 22. listopadu 2013 je na webových stránkách Úřadu městské části Brno-střed (zvláštní matriky) vyvěšen upravený formulář žádosti o zápis narození doplněný o informaci o zaevidování trvalého pobytu na území České republiky a o možnosti jeho ukončení s kontakty na příslušné pracovnice oddělení evidence obyvatel Magistrátu města Brna. Upravený formulář by se měl objevit i na webových stránkách zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí.

## Chybné úřední překlady cizozemských matričních dokladů a z toho plynoucí užívání jména a příjmení v nesprávném tvaru

Ochránce došel při šetření konkrétního podnětu k závěru, že matriční úřad nepochybil, když nezjistil, že stěžovatelem předložený rodný list je sepsán v ukrajinštině, avšak úřední překlad byl proveden tlumočnickem jmenovaným pouze pro jazyk ruský. Chyby se úřad dopustil, když ponechal bez povšimnutí rozdílnost mezi tvarem jména a příjmení stěžovatele na úředním překladu rodného listu a úředním překladu rozsudku o rozvodu. Chybný byl v případě stěžovatele také postup úředníka Ministerstva vnitra, který jednoznačně konstatoval chybnost provedeného úředního překladu rodného listu předloženého k žádosti o udělení státního občanství. Matrikář ani úředník Ministerstva vnitra nejsou oprávněni konstatovat chybnost provedeného úředního překladu, mohou však uvést, že mají oprávněné pochybnosti o jeho správnosti.

Matrikářům ani jiným úředníkům vykonávajícím státní správu žádný právní předpis neukládá, aby prováděli kontrolu úředního překladu cizozemského matričního dokladu. Není jejich povinností zjišťovat, v jakém jazyce je veřejná listina vydaná orgánem cizího státu sepsána, a zda úřední překlad této listiny provedl tlumočnick jmenovaný pro překlad z tohoto jazyka.

Pokud se zjistí, že osoba užívala na základě chybně provedeného úředního překladu své jméno nebo příjmení v chybném tvaru, měla by dostat **možnost vybrat** si po předložení nového úředního překladu ze dvou možných řešení. Bud' může požádat o opravu matričního zápisu a vydání nového matričního dokladu, anebo prohlásí, že bude nadále užívat své jméno a příjmení ve tvaru, v jakém je uvedeno na vydaných dokladech.

## Náležitosti žádosti o nový občanský průkaz při ztrátě dosavadního občanského průkazu

Nemůže-li občan při podání žádosti o nový občanský průkaz předložit dosavadní občanský průkaz a nemá-li jiný doklad totožnosti, musí svou totožnost prokázat podle zákona o občanských průkazech (zákon č. 328/1999 Sb.,

ve znění pozdějších předpisů) jiným hodnověrným způsobem. **Chybně postupují úřady, které v takových případech požadují předložení rodného listu.** Úřady jsou od 1. ledna 2012 oprávněny požadovat předložení rodného listu pouze k odstranění případných rozporů zjištěných při zpracování žádosti s údaji vedenými v registrech. Předkládání matričních dokladů se zkomplikovalo novelou zákona o matrikách (zákon č. 301/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která nabyla účinnosti dnem 1. července 2012, a podle níž musí být podpis žadatele na žádosti o vydání matričního dokladu (anebo podpis na plné moci pro zástupce) úředně ověřen.

#### Podnět sp. zn.: 6437/2012/VOP/MV

**Jednání věznice, která neumožňuje při podání žádosti o vydání občanského průkazu potvrdit totožnost odsouzených na základě dokumentace vedené o odsouzených Vězeňskou službou České republiky, je v rozporu s principy dobré správy.**

Skupina odsouzených žen z Věznice Světlá nad Sázavou se na ochránce obrátila s žádostí o pomoc při zajištění platného občanského průkazu v době výkonu trestu. Ochránce zjistil, že Městský úřad ve Světlé nad Sázavou požaduje po odsouzených, které žádají o vydání občanského průkazu a nemají žádný platný doklad totožnosti, předložit alespoň rodný list, případně oddací list. Pro odsouzené, které nemají rodinné příslušníky, kteří by mohli o vydání jejich rodného listu požádat, bylo po novele zákona o matrikách od 1. července 2012 prakticky nemožné podat po dobu výkonu trestu odnětí svobody žádost o vydání občanského průkazu.

Ochránce zjistil pochybení především na straně věznice, která neumožňovala použít k prokázání totožnosti odsouzených evidenční pomůcky Vězeňské služby České republiky. V důsledku toho městský úřad požadoval jako nouzové řešení předložení rodného nebo oddacího listu. Matriční doklad však nemůže sloužit k prokázání totožnosti při podání žádosti. Podobu žadatelky porovná s fotografií pořízenou při předchozí žádosti až místně příslušný úřad před zadáním občanského průkazu do výroby.

Zástupci věznice a městského úřadu se po vydání zprávy o šetření sešli k jednání, na němž se dohodli, že věznice umožní použít k prokázání totožnosti odsouzených evidenční pomůcky Vězeňské služby České republiky.

## 2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů

### Přístup k informacím

Ochránce se vedle problematiky zveřejňování informací o platech a odměnách vedoucích zaměstnanců, které se věnoval již v roce 2012, nově zabýval zejména poskytováním informací o přestupcích veřejných činitelů. Dále také dbal na dodržování procesních postupů předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

#### Zveřejňování informací o platech a odměnách vedoucích zaměstnanců

Rozhodování o žádostech o informace o výši platu či odměn úředních osob se podle ochránce neodehrává v prosté rovině poskytnout – odmítnout. Podstatou rozhodování úřadu je naopak otázka, zda sdělit informace o platu všech „příjemců veřejných prostředků“ nebo jen vybraných, u nichž s ohledem na jejich postavení a pravomoci **převládá veřejný zájem** na zveřejnění takové informace (předpokladem takového postupu je provedení testu proporcionality a řádné odůvodnění).

#### Poskytování informací o přestupcích veřejných činitelů

Přestupky podle zákona o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jichž se dopustili veřejní funkcionáři, jsou učebnicovým příkladem toho, kdy právo na informace zpravidla převáží nad právem na soukromí. Osobními údaji vypovídajícími **o veřejné nebo úřední činnosti veřejně činné osoby**, které lze poskytnout i bez souhlasu subjektu údajů, jsou jednak informace o tom, zda se daná osoba (ne)dopustila porušení zákona o střetu zájmů a jakým způsobem, a rovněž informace, jak správní orgán naložil s oznámením přestupku (jak je meritorně/procesně vyřídil), včetně informace o případné (ne)vině a uložené sankci.

### Dodržování procesních postupů vyřizování žádostí o informace

Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje **pouze tři způsoby, jak může úřad žádost o informace vyřídit**. Může informace poskytnout, jejich poskytnutí odmítnout nebo žádost odložit. Neposkytne-li žádanou informaci, musí vydat rozhodnutí a neposkytnutí řádně odůvodnit. I v případě, kdy občan zahltí úřad desítkami žádostmi o informace a úřad je přesvědčen, že jde o šikanózní jednání a účelovou snahu destabilizovat úřad, musí žádosti vyřizovat v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Jestliže úřad přestane na žádosti reagovat a požadované informace nezveřejňuje, jde ze strany úřadu o nezákonný postup. Tím, že úřad žádné rozhodnutí nevydá, odírá občanovi právo na spravedlivý proces. Viz též kapitola Petiční výbor, str. 21.

### Ochrana osobních údajů

Nejčastějším problémem souvisejícím s ochranou soukromí a osobních údajů se v roce 2013 ukazují **kamerové systémy v bytových domech**. Ochránce se opakovaně zabýval kontrolní činností Úřadu pro ochranu osobních údajů, upozornil na některé nedostatky a v případech, kde nedosáhl názorové shody, informoval veřejnost.

Ochránce je obecně bližší role ochránce soukromí a proto poměrně kriticky vnímá všeobecný trend chránit sebe či majetek s použitím nejrůznějších monitorovacích zařízení. Nicméně akcentuje současný zájem po potřebě většího bezpečí. Instalace například kamerového systému může k tomuto pocitu (byť mnohdy pouze falešnému) přispět, přinejmenším může usnadnit zjištění osoby odpovědné za způsobenou škodu. Při každém zpracování osobních údajů i prostřednictvím kamerových systémů je však třeba dbát, aby nedocházelo k nadměrnému zasahování do soukromého a osobního života monitorovaných osob. K umístěním kamerového systému by proto mělo podle ochránce docházet vhodným způsobem. Instalací kamer nesmí docházet k permanentnímu monitoringu pohybu osob v rámci sledovaného prostoru.

I když nelze vyloučit, že po skončení kontroly kontrolovaný uvede stav kamerového systému opět do původního nezákonného stavu, kontrolující by měl vždy přesně a úplně zjistit stav věci při ukončení kontroly, tj. i to, zda byl kamerový systém uveden do souladu se zákonem, pakliže tuto skutečnost kontrolovaný deklaroval. Náčrtek umístění kamer bez pořízení kontrolních snímků z těchto kamer pro doložení výsledného stavu nepostačuje. Proto se takový postup stal terčem kritiky ochránce.

### Poskytnutí osobních údajů o občanech hlášených k trvalému pobytu

Na základě podnětu člena společenství bytových jednotek (dále jen „společenství“) se veřejný ochránce práv zabýval postupem ohlašovny, která poskytla z informačního systému evidence obyvatel údaje o občanech hlášených k trvalému pobytu na adrese domu pověřenému vlastníku – statutárnímu orgánu společenství. V rámci šetření přitom ochránce čelil odlišným stanoviskům Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Zákon o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) rozlišuje mezi vlastníkem objektu a vlastníkem jeho vymezené části (bytové jednotky). Podat návrh na zrušení údaje o místu trvalého pobytu může jak vlastník objektu, tak i vlastník a oprávněný uživatel jeho vymezené části. Poskytnout údaje o hlášených občanech lze pouze vlastníku objektu. Aby byl zákon konzistentní, měl by oprávnění k poskytnutí údajů o hlášených občanech mít i vlastník a oprávněný uživatel bytu. Takové oprávnění není však realizovatelné, protože součástí údaje o místu trvalého pobytu (adresy) není údaj o bytu.

Společenství ale **není vlastníkem** ani spoluvlastníkem objektu, pouze spravuje jeho společné části.

Podle názoru ochránce lze poskytnout údaje o občanech hlášených k trvalému pobytu na adrese objektu pouze **na základě žádosti všech vlastníků bytových jednotek**. Ochránce tím nepopírá, že v některých situacích může být žádoucí, aby společenství disponovalo informacemi o osobách, které v domě bydlí, nicméně údaje čerpané z informačního systému evidence obyvatel nemají v tomto případě relevantní vypovídající hodnotu. Množství ani totožnost osob v danou chvíli užívajících bytové jednotky nemusí v praxi odpovídat počtu a totožnosti osob přihlášených k trvalému pobytu na dané adrese. Osobní údaje hlášených občanů nejsou nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů společenství jako správce. Naopak jejich poskytnutí společenství může být nepřiměřeným zásahem do soukromí těchto osob.

I přes závěrečné stanovisko ochránce, konstatující zjevné pochybení správních úřadů, Ministerstvo vnitra i Úřad pro ochranu osobních údajů setrvaly na svých původních stanoviscích. Ochránce proto využil svého zákonného oprávnění a informoval o nezákonném jednání veřejnost.

## 2 / 17 / Ochrana spotřebitele

Stejně jako v předcházejících letech se i v roce 2013 ochránce věnoval problematice **předváděcích prodejních akcí**. Ze zaslaných podání přitom vyplývá, že přes širokou medializaci daného fenoménu se spotřebitelé nadále zúčastňují těchto akcí a vstupují do nevýhodných smluvních vztahů.

Ochránce oceňuje přístup České obchodní inspekce, která se snaží efektivněji postihovat organizátory předváděcích akcí, přičemž ve své činnosti vychází mimo jiné z aktů interního řízení vydaných v roce 2012 v návaznosti na několik šetření ochránce.

Je zřejmé, že neefektivnějším prostředkem k prokázání protizákonného jednání na předváděcích akcích je pořízení zvukového nebo zvukově-obrazového záznamu o průběhu akce, a to bez vědomí přítomných osob. Pořizování záznamu však nebylo v souladu se zákonem, což potvrdilo i stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů. Určitý posun přináší ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 8 písm. d) nového kontrolního řádu (zákon č. 255/2012 Sb., účinný od 1. ledna 2014). Zda skutečně umožňuje pořízení utajených záznamů, bude muset vyřešit až judikatura.

Ochránce vítá i **zavedení systému Spotřebitelského ombudsmana**, který může zlepšit přístupnost bezplatné právní pomoci spotřebitelům aktivně a bezodkladně chránícím svá práva **vytvořením kontaktních míst na živnostenských úřadech** a jejich spoluprací s nevládními organizacemi. Na druhé straně je **zvolený název matoucí pro veřejnost**. Z důvodu opakovaného zaměňování institutu spotřebitelského ombudsmana s institucí veřejného ochránce práv vydal ochránce i objasňující tiskovou zprávu.

Problematika fungování systému *Spotřebitelského ombudsmana* a jednotlivé aspekty postihování nekalých obchodních praktik, k nimž dochází na předváděcích akcích, byly rovněž předmětem pracovního jednání zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv s představiteli Krajského živnostenského úřadu Moravskoslezského kraje, Moravskoslezského a Olomouckého inspektorátu České obchodní inspekce, jakož i spotřebitelských nevládních organizací.

Ochránce také pozitivně vnímá snahy Ministerstva průmyslu a obchodu na poli legislativním. Jedná se o novelu zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), projednanou Poslaneckou sněmovnou v prosinci 2013, která zavádí nové povinnosti pro prodejce nebo pořadatele předváděcích akcí, kdy tito budou muset České obchodní inspekci nově předem **zasílat informace o místu a datu konání akce**, a také o tom, jaké zboží na nich budou nabízet. Viz též kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 24.

Stěžovatelé se vedle problematiky předváděcích akcí obraceli na ochránce ve větším počtu také s podněty týkajícími se **vyřizování reklamací**. Dané podněty se přitom týkaly nejen otázek, které podléhají doзору správních orgánů (doba vyřízení reklamace, informování o podmínkách uplatnění reklamace), ale také způsobu vyřízení reklamace (zamítnutí nebo vyhovění), o čemž však mohou rozhodovat jedině soudy.

### Podnět sp. zn.: 7811/2012/VOP/TČN

**V obchodních podmínkách prodávajícího musí být rozlišováno mezi instituty „rozpor s kupní smlouvou“ a „odpovědnost za vady prodávané věci“. Není dostačující, pokud prodávající v obchodních podmínkách hovoří pouze o „reklamaci“, tj. pojmu, který v sobě zahrnuje jak uplatnění odpovědnosti za vady výrobků, tak i uplatnění rozporu s kupní smlouvou.**

Podnět A. F. směřoval proti postupu Ústředního inspektorátu České obchodní inspekce (dále jen „Ústřední inspektorát“) a inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého České obchodní inspekce, neboť měly nedostatečně prošetřit podání, jímž upozornil na provozovatele internetového obchodu, který si řádně neplní svoji informační povinnost (neinformuje spotřebitele o jeho právech v případě, že uplatní rozpor s kupní smlouvou).

Ochránce požádal Ústřední inspektorát, aby záležitost znovu posoudil a informoval ho o svých zjištěních, případně přijatých opatřeních k nápravě. Po posouzení věci Ústřední inspektorát dospěl k závěru, že provozovatel internetového obchodu nesplnil své informační povinnosti, neboť spotřebitele řádně neinformoval o institutu „rozporu s kupní smlouvou,“ čímž porušil ustanovení § 13 zákona o ochraně spotřebitele. Věc pak vrátil Moravskoslezskému a Olomouckému inspektorátu

České obchodní inspekce a uložil mu, aby se podnětem spotřebitele znovu zabýval a vyřídil ho v souladu s jeho právním názorem.

V rámci svého šetření ochránce upozornil též na skutečnost, že pokud je určité podání primárně adresováno podnikatelskému subjektu, nikoliv inspektorátu České obchodní inspekce, nemá to žádný vliv na povinnost dozorového orgánu řádně prošetřit podezření ze spáchání správního deliktu v něm obsažená. Jedná-li se totiž o řízení zahajovaná výhradně ex officio, což je i případ řízení o správním deliktu, může správní orgán využít k zahájení daného řízení informace získané z veškerých legálních zdrojů. To platí například pro podání dle ustanovení § 42 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jiná podání zaslaná úřadu, informace získané při kontrole či správním řízení vedeném v jiné věci, informace zveřejněné v médiích nebo na internetu. Způsob získání informací má vliv pouze na vyznívací povinnost správního orgánu dle ustanovení § 42 správního řádu.

### Sjednávání spotřebitelských úvěrů prostřednictvím telefonní komunikace

Začátkem roku 2013 se ochránce zabýval podáními několika osob, které si stěžovaly na postupy zprostředkovatelů půjček, s nimiž půjčku sjednávali po telefonu. Ochránce zkoumal, jak Česká obchodní inspekce postupovala v případech, kdy se na ni obrátí spotřebitel namítající výši provolané částky při snaze získat úvěr.

**Záměrné prodlužování telefonických hovorů** na linkách se zvýšeným hovorným při sjednávání spotřebitelského úvěru hodnotila Česká obchodní inspekce jako nekalou obchodní praktiku. Problematické je prokázat, že podnikatelský subjekt skutečně postupuje v rozporu s požadavky odborné péče. Jelikož nemůže jít o ojedinělé jednání, **je třeba zaznamenat větší množství telefonických hovorů z různých telefonních čísel**, a následně záznamy hovorů podrobně analyzovat. Proto Česká obchodní inspekce v této záležitosti spolupracovala s Českým telekomunikačním úřadem. Vzhledem k závažnosti jednání některých zprostředkovatelů úvěrů věc postoupila orgánům činným v trestním řízení s podezřením na spáchání trestného činu podvodu.

Výše nastíněné problémy vyřešila novela zákona o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (zákon č. 145/2010 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která nabyla účinnosti dne 25. února 2013. Zakazuje používat při nabízení, sjednávání nebo zprostředkování úvěru prostřednictvím telefonní komunikace odkaz na telefonní číslo se zvýšeným tarifem. Při porušení daného zákazu lze uložit pokutu až do výše 20.000.000,- Kč.

### Ochrana spotřebitele v oblasti elektronických komunikací

Ochránce posuzoval případ stěžovatelky, která uzavřela smlouvu o poskytování telefonních služeb prostřednictvím telefonu. Následně namítala, že při uzavírání smlouvy jednal poskytovatel služby v rozporu se zákazem nekalých obchodních praktik, a obrátila se proto na Český telekomunikační úřad. Dle názoru ochránce by v případě pochybností ohledně řádného **uzavření smlouvy použitím telefonu**, respektive podezření ze spáchání nekalých obchodních praktik při jejím uzavírání, měly správní orgány příslušné k ochraně spotřebitele vyžadovat **předložení kopie zvukové nahrávky** telefonního rozhovoru.

## 2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

### Ochrana individuálních veřejných práv před orgány územní samosprávy

V průběhu roku 2013 se stěžovatelé obraceli na ochránce převážně s problémy souvisejícími se střety mezi subjekty práva na samosprávu, tj. mezi obcemi, respektive orgány obce, a občany obce, k nimž došlo při praktickém výkonu samostatné působnosti obcí. Podatelé často vycházeli z představy, že Ministerstvo vnitra v procesu dozoru a kontroly nad samostatnou působností obce poskytuje ochranu individuálním veřejným právům občana obce před jejich porušením ze strany orgánů obce. Tyto představy jsou projevem nepochopení podstaty práva na samosprávu jako základního principu demokratického právního státu nezávislého na státu. Subjekty práva na samosprávu, které nesou odpovědnost za její výkon, jsou obce a občané obce. Dozor a kontrola státu se omezují na objektivní cíl, kterým je veřejný zájem na souladu výkonu samostatné působnosti obce se zákonem. Vnitřní vztahy mezi subjekty práva na samosprávu nejsou předmětem dozoru a kontroly. Proces dozoru a kontroly neslouží k ochraně individuálního veřejného práva občana obce.

Občan obce se může (vedle odpovědné volby svých zástupců do zastupitelstva obce, mechanismů vnitřní kontroly obce a podnětů k doзору a kontrole vykonávané Ministerstvem vnitra) domáhat ochrany svých práv u správního soudu.

### Podnět sp. zn.: 2921/2013/VOP/ZS

**Občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) právo nahlédnout do usnesení Rady obce. Pokud usnesení samo neobsahuje úplnou informaci o věcném obsahu rozhodnutí Rady obce a odkazuje na písemný podklad, je tento písemný podklad nedílnou součástí usnesení Rady obce a musí být občanu také zpřístupněn.**

**Občan obce nemá na rozdíl od členů zastupitelstva obce přímý přístup k zápisu ze schůze Rady obce. O zápis ze schůze Rady obce může každý požádat podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).**

Stěžovatel J. K. požádal ochránce, aby prošetřil vyřízení jeho stížnosti na nezákonné jednání Městského úřadu Roudnice nad Labem Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Stěžovatel požádal jako občan města Městský úřad Roudnice nad Labem o možnost nahlédnout do usnesení Rady města o stanovení výše odměn ředitelům příspěvkových organizací zřízených městem. Po předložení usnesení si začal pořizovat fotokopie příloh usnesení a dostal se do sporu s pracovníky městského úřadu, kteří mu v tom chtěli zabránit s odůvodněním, že nemá právo nahlížet do zápisu ze schůze Rady města. Stěžovatel se bránil, že nemá v úmyslu nahlížet do zápisu ze schůze Rady města, chce využít svého práva občana města podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích nahlédnout do usnesení Rady města, a protože usnesení neobsahuje informaci o konkrétní výši odměn a odkazuje na návrh odměn v příloze, má za to, že má právo nahlédnout i do této přílohy. Poté se obrátil na Ministerstvo vnitra, které mu sdělilo, že městský úřad nesmí umožnit nahlédnout do zápisu ze schůze Rady města. Podle názoru stěžovatele tak ministerstvo pochybilo.

Ochránce zjistil, že Ministerstvo vnitra dlouhodobě zastává názor, že občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích právo nahlédnout i do těch dokumentů, které jsou z hlediska obsahu rozhodnutí nedílnou součástí usnesení Rady obce. Pokud jde o informace ze zápisu ze schůze Rady obce, občan obce nemá podle zákona o obcích přímý přístup k zápisu ze schůze Rady obce, zápis si ale může vyžádat postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

S názorem Ministerstva vnitra se ochránce ztotožnil. Doporučil ministerstvu zapracovat poznatky z kontrolní činnosti praktické realizace práva občana obce do obecného metodického doporučení a zveřejnit je na stránkách Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra.

### Nečinnost orgánů územní samosprávy

Ochránce se často potýká s tím, že se stěžovatelé domáhají, aby stát odstranil nečinnost orgánů obcí tam, kde při výkonu samostatné působnosti rozhodují podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nebo zvláštního zákona, typicky podle zákona o svobodném přístupu k informacím. I zde má stát omezené možnosti nápravy. Může přikázat nečinnému orgánu obce, aby odstranil nečinnost a prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, není však oprávněn sám převzít věc a rozhodnout namísto nečinného orgánu obce.

### Svatební poplatky

Veřejný ochránce práv se na základě podnětu zabýval požadavkem matričního úřadu vyžadujícího za uzavření manželství mimo stanovenou obřadní místnost vedle správního poplatku stanoveného zákonem o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zaplacení dalšího poplatku stanoveného radou města. Ochránce se obrátil na Ministerstvo vnitra, které konstatovalo nezákonnost usnesení Rady města. Ministerstvo vnitra vstoupilo v jednání se zástupci města a doporučilo jim, aby problematiku poplatků za nadstandardní svatební služby upravilo vhodnějším způsobem. Město nyní úhradu „nadstandardních služeb“ neupravuje autoritativním rozhodnutím, nýbrž pouze na základě dohody se snoubenci. Pokud obci vzniknou v souvislosti s konáním svatebního obřadu zvýšené náklady, lze otázku jejich úhrady (nad rámec stanoveného správního poplatku) řešit pouze smluvní cestou (tj. soukromoprávní smlouvou se snoubenci), nikoliv autoritativním rozhodnutím orgánu obce.



## Konkurzní řízení na ředitele škol a zásada meziresortní spolupráce

V uplynulém roce zaznamenal ochránce nesouhlasy osob s výsledkem konkurzních řízení na ředitele různých škol. V jednom z případů, který ochránce řešil, stěžovatel zpochybňoval **průběh a složení konkursní komise**, jelikož měl za to, že v komisi, která vybírá ředitele gymnázia, měl být jako jeden z členů také ředitel gymnázia a nikoliv ředitel střední průmyslové školy. Toto namítal **až po jmenování vybraného kandidáta** ředitelem gymnázia a chtěl tím jmenování zneplatnit, aby byla posléze vybrána jiná osoba. Stěžoval si krajskému úřadu i Ministerstvu vnitra, avšak žádný z orgánů nepodnikal další kroky.

Ochránce zjistil pochybení na straně Ministerstva vnitra, které se stavělo značně rezervovaně k provedení dozoru nad usnesením Rady kraje, kterým se vyhláší výběrové řízení a jmenuje konkursní komise, a také odmítalo provést kontrolu výkonu samostatné působnosti. Zdůraznil **nutnost meziresortní spolupráce a důslednost při vyřizování stížností**. Naopak potvrdil závěry, že **usnesení Rady kraje, kterým se jmenuje konkrétní osoba do pozice ředitele školy, nelze dozorovat**. Také souhlasil se závěry Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, že z hlediska odbornosti **není rozhodující, že členem komise pro jmenování ředitele gymnázia byl ředitel střední průmyslové školy**. Ochránci se podařilo podnítit Ministerstvo vnitra a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy k intenzivnější spolupráci. Nemá-li být vyřizování stížností občanů pouze formalitou, musí Ministerstvo vnitra požádat o **věcné vyjádření Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Nedostatečně zjištěný skutkový stav a absence spolupráce **nemůže jít k tíži stěžovatele**. Řešením by měla být společná metodika pro obce a kraje.

## 2 / 19 / Školství

### Kapacita mateřských škol a rozhodovací činnost krajských úřadů

Ochránce se v posledních třech letech setkává s tím, že dítě hlásící se k předškolnímu vzdělávání má pouze **teoretickou možnost bránit se proti nezákonnému rozhodnutí ředitele školy odvoláním**. Krajské úřady nezákonná rozhodnutí ředitelů škol nejčastěji ruší a věc vrací k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dítě ale není posléze do mateřské školy přijato z kapacitních důvodů dle § 23 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jelikož v mezidobí dojde k naplnění všech volných míst v mateřské škole. Prosté konstatování nezákonnosti ze strany krajského úřadu tudíž není způsobilé napravit důsledky nezákonného rozhodnutí a **celé odvolací řízení má pouze formální charakter**. Zrušení nezákonného rozhodnutí a vrácení k novému projednání má smysl jen v případě, že ředitel ponechá některá místa v mateřské škole volná právě pro účely odvolání. To však ředitelé škol dle zjištění ochránce vesměs nečiní.

Ochránce proto doporučuje, aby v odůvodněných případech krajské úřady využívaly možnosti dané § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a **napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil tak, že dítě do mateřské školy přijímají**, a to i nad maximální kapacitu.

Ochránce v této souvislosti upozorňuje, že maximální kapacita ve smyslu ustanovení § 23 odst. 3 školského zákona a vyhlášky o předškolním vzdělávání (vyhláška č. 14/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **zavazuje a limituje především zřizovatele mateřské školy** a nemůže být na újmu dítěti, které nebylo přijato do mateřské školy v rozporu se zákonem. Před začátkem školního roku navíc nedojde k faktickému překročení kapacity volných míst v mateřské škole. Protiprávní stav by nastal, až by faktický stav začátkem školního roku nebyl uveden do souladu se zákonem. Pakliže je v odvolacím řízení přijato dítě nad stávající kapacitu v mateřské škole, je na zřizovateli, aby před zahájením školního roku uvedl faktický stav do souladu se zákonem tím, že kapacity navýší.

Se zcela specifickou situací se setkal ochránce na území hlavního města Prahy, kde jsou v přístupu k předškolnímu vzdělávání upřednostňovány děti s trvalým pobytem v městské části, kde se mateřská škola nachází. Ochránce v několika případech zjistil, že tímto dochází ke **znevýhodnění dětí v posledním roce před zahájením povinné školní docházky**, které nemají trvalý pobyt v dané městské části. Uvedené děti by dle školského zákona měly být přijaty do mateřské školy přednostně, tj. bez ohledu na místo trvalého pobytu. Nerovnému přístupu k předškolnímu vzdělání ale **nebrání ani odvolací orgán**, který je k tomu ze zákona povolán. Magistrát hlavního města Prahy totiž dlouhodobě potvrzuje správní rozhodnutí ředitelů škol, kteří

nepřijali děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky s trvalým pobytem v jiné obci. Přestože ochránce s Magistrátem hlavního města Prahy o nezákonné správní praxi jednal, **nedošlo** v uvedené věci k nápravě.

### Souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga a veřejnost kritérií

Ochránce zaznamenal zvyšující se počet stížností na nedostatečné finanční a personální zabezpečení podpůrných a vyrovnávacích opatření u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na základních školách. Při prošetřování těchto podnětů se ochránce mimo jiné zabýval **nejednotným přístupem krajských úřadů** stran aplikace správního řádu na udělování souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga a zveřejňování kritérií pro udělení takového souhlasu.

Ochránce šetřeným krajským úřadům připomněl, že postup při udělení, respektive neudělení souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga podle ustanovení § 16 odst. 10 školského zákona je výkonem přenesené působnosti (§ 183 odst. 6 školského zákona). Krajský úřad **je povinen aplikovat na zmíněný postup správní řád** (§ 1 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 183 odst. 1 školského zákona).

Pokud jde o veřejnost kritérií, ochránce se domnívá, že je povinností krajského úřadu **stanovit písemná kritéria** pro udělení souhlasu podle ustanovení § 16 odst. 10 školského zákona. Zásada legitimního očekávání adresátů působení státní správy velí, aby krajský úřad tato kritéria zveřejnil, nejlépe **způsobem umožňujícím dálkový přístup**. Tento postup je potřebný i s přihlédnutím ke skutečnosti, že množství veřejných prostředků na zřízení funkce asistenta pedagoga je omezené, a tudíž správní orgán rozlišuje mezi různými speciálními vzdělávacími potřebami žáků.

V této otázce považuje ochránce za klíčové, aby postup krajských úřadů do budoucna **sjednotilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**.

### Mezera v právní úpravě – spádovost základních škol

Ochránce při řešení konkrétního případu zjistil, že v právním řádu není řešena situace dítěte, které má plnit povinnou školní docházku, ale obec, v níž má trvalý pobyt, **nezřídila základní školu a ani neuzavřela s jinou obcí veřejnosprávní smlouvu o školském obvodu**. V uvedeném případě nelze aplikovat postup dle § 178 odst. 3 školského zákona, neboť krajský úřad může zasáhnout pouze za situace, kdy spádová škola již **existuje**. Nepříznivá situace je o to závažnější v případech, kdy je dítěti **nařízena ústavní výchova**, která ale nemůže být zrušena (i když pominuly její důvody), jelikož dítě nemá spádovou základní školu v místě trvalého pobytu. Ochránce tudíž při projednávání novely školského zákona navrhl, aby **krajský úřad měl pravomoc určit**, kde bude dítě plnit povinnou školní docházku (vytvořením nebo rozšířením školského obvodu prostřednictvím opatření obecné povahy). Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy **akceptovalo názor ochránce**. Novela školského zákona ale nebyla do konce roku 2013 předložena Parlamentu České republiky ke schválení.

### Podnět sp. zn.: 3304/2012/VOP/ZO

Obec má s ohledem na místní poměry zřízovat mateřské a základní školy tak, aby potřeby občanů mohly být uspokojeny v nejvyšší možné míře. Nezřídí-li obec školu, je jejím úkolem zajistit vzdělávání veřejnosprávní smlouvou s jinou obcí, tzn. uzavřít dohodu o společném školském obvodu, nebo vstoupit do svazku obcí zřizujícího školu.

Povinnost školní docházky ukládá stát a odpovědnost za zajištění základních podmínek pro vzdělávání a zajištění plnění této povinnosti (včetně podmínek legislativních) rovněž leží na bedrech státu. Tuto odpovědnost nelze ze státu sejmut s tím, že úkoly související s regionálními potřebami občanů na úseku školství plní jednotlivé obce v samostatné působnosti své územní samosprávy.

Pokud pominuly důvody umístění nezletilého dítěte do ústavní nebo ochranné výchovy, a tato trvá pouze z důvodu neexistence spádové školy podle jeho místa trvalého pobytu, stát porušuje právo na rodinný a soukromý život. Ústavní výchova je prostředkem ultima ratio, a jeho využitím nelze legitimně zakrývat nezajištění podmínek pro plnění povinnosti školní docházky.

Ředitel základní školy odmítl žákovi se speciálními vzdělávacími potřebami P. P. přestup, třebaže se jednalo o žákovou spádovou základní školu. Nápravu zajistil až krajský úřad, který rozhodoval o odvolání žáka. Žák P. P. se tak navzdory vůli ředitele začal ve spádové škole vzdělávat. Ředitel školy ale nepožádal krajský úřad o zřízení funkce asistenta pedagoga a nevyužil ani jiné opatření, které doporučilo školské poradenské zařízení k jeho integraci. Situace eskalovala tím, že P. P. napadl fyzicky ředitele školy a následně byl hospitalizován v psychiatrické léčebně. S ohledem na neutěšenou situaci v rodině nařídil soud žákovi ústavní výchovu. V průběhu ústavní výchovy se zdravotní stav žáka P. P. stabilizoval, ale rodiče nenašli synovi základní školu. V obci, kam se rodina P. P. přestěhovala, nebyla zřízena základní škola. Obec ani neuzavřela s jinou obcí veřejnoprávní smlouvu, jíž by zajistila plnění povinné školní docházky. Jiné základní školy přestup P. P. odmítaly s ohledem na kapacitu a jeho zdravotní stav.

Dle ochránce se pochybení dopustil ředitel školy, který postupoval v rozporu se školským zákonem a správním řádem, neboť neumožnil přestup žáka do jeho spádové školy. Dopustil se také nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení, jelikož nepřistoupil k žádným úpravám ve vzdělání žáka, přestože tak učinit měl dle doporučení poradenského zařízení. Zapojením podpůrných opatření by byla minimalizována rizika spojená se zdravotním stavem žáka. Problém s chybějící spádovou školou se podařilo vyřešit až po zásahu ochránce.

Zákonným zástupcům nezletilého P. P. se ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí podařilo najít vhodnou školu, takže žák mohl po 18 měsících opustit ústavní zařízení a v režimu hostitelské péče pobývat doma. Od září 2013 se P. P. po 20 měsících opět začal vzdělávat v běžné základní škole.

Ochránce se rovněž zabýval problematikou **nesouhlasů osob s výsledkem konkurzních řízení na ředitele různých škol**. Tato problematika se vztahuje jak k resortu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, tak zejména k Ministerstvu vnitra. Viz výše kapitola 2/18 Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, str. 69.

## 2 / 20 / Ostatní správní úřady

### Živnostenská správa

V návaznosti na šetření individuálního podnětu přiměl ochránce Ministerstvo průmyslu a obchodu k vydání metodického pokynu pro živnostenské úřady k zajištění jejich jednotného přístupu **k prokazování právního titulu k užívání místa podnikání**. Ochránce totiž získal poznatky, že některým živnostenským úřadům k prokázání právního titulu postačí souhlas pouze jednoho ze spoluvlastníků nemovitosti, ve které podnikatel chce umístit sídlo své společnosti, případně své místo podnikání, což považoval za výklad zjednodušující a rozporný s právní úpravou spoluvlastnictví v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. prosince 2013).

**Není-li podnikatel současně spoluvlastníkem** nemovitosti, v níž chce umístit své místo podnikání, pak užívací právo musel dle názoru ochránce prokázat **souhlasem většiny spoluvlastníků** ve smyslu § 139 odst. 2 občanského zákoníku. To platí i pro případy, kdy spoluvlastník objektu je například statutárním orgánem právnické osoby, jejíž sídlo má být v objektu umístěno.

V případě umístění sídla právnické osoby do nemovitosti patřící **do společného jmění manželů** měl podnikatel doložit souhlas obou manželů, neboť udělení souhlasu se zřízením sídla třetí osoby nelze považovat za obvyklou správu majetku dle § 145 občanského zákoníku. Oproti předchozímu případu je však nedodržení této podmínky sankcionováno jen relativní neplatností (tzn. souhlas i jednoho z manželů se považuje za platný, pokud se druhý manžel nedovolá jeho neplatnosti).

Obdobným způsobem je nutné vykládat i doložení vlastnického či užívacího práva k prostorům provozovny.

### Energetika, Energetický regulační úřad

Ochránce se v roce 2013 rovněž zabýval případem, kdy jeden z členů společenství vlastníků jednotek zamýšlel umístit na střechu domu solární panel fotovoltaické elektrárny, avšak nezískal k tomu potřebný souhlas dalších členů společenství.

### Podnět sp. zn.: 7265/2012/VOP/PN

V případě fotovoltaické elektrárny se za výrobu elektřiny dle energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) považují pouze ty věci, jejichž prostřednictvím dochází k samotné výrobě elektřiny (solární panel), respektive jsou nezbytně potřebné k provozování výroby (například měniče). Z uvedeného důvodu může Energetický regulační úřad v řízení o udělení licence zkoumat existenci vlastnického či užívacího práva žadatele o licenci pouze ve vztahu k takto definovanému energetickému zařízení, nikoliv však k nemovitosti či těm částem nemovitosti, na nichž je výroba umístěna, jelikož příslušné části nemovitosti nepředstavují součást energetického zařízení.

Je-li fotovoltaická elektrárna pouze výrobnou, dodávající veškerou elektřinu do rozvodné sítě, je k jejím umístění zapotřebí povolení stavebního úřadu k umístění takové stavby, respektive zařízení. K povolení postačuje územní souhlas, není-li možné splnit podmínky pro jeho vydání, je nutné vést územní řízení a vydat územní rozhodnutí.

Má-li fotovoltaická elektrárna v první řadě sloužit pokrytí energetické spotřeby budovy, jedná se z hlediska stavebního práva o změnu, respektive stavební úpravu budovy.

Ing. J. K. se jako člen výboru společenství vlastníků jednotek obrátil na ochránce s žádostí o přezkoumání postupu a rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, který žadateli (jednomu z vlastníků bytů v domě) udělil licenci k provozování fotovoltaické elektrárny přesto, že nedoložil souhlas spoluvlastníků společných částí domu, respektive jejich potřebné většiny s jejím umístěním.

Dle ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona je žadatel o udělení licence povinen doložit vlastnické nebo užívací právo k energetickému zařízení, které má sloužit k výkonu licencované činnosti. Stěžejní otázka šetření proto spočívala ve vymezení pojmu energetického zařízení, od něhož pak záviselo oprávnění Energetického regulačního úřadu požadovat doložení vlastnického či užívacího práva k části nemovitosti, na níž má být solární panel umístěn.

Ochránce se vyjádřil také ke změně stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zavedené s účinností k 1. lednu 2013 zákonem č. 350/2012 Sb. v tom smyslu, že nepovažuje za vhodné postupovat podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bod 9 stavebního zákona, dle kterého se nevyžaduje pro stavby pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW ani ohlášení ani stavební povolení. S ohledem na potenciálně podstatné stavebně právní, požární bezpečnostní a další implikace fotovoltaické elektrárny na nemovitost by měl stavební úřad postupovat spíše podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

### Doručování písemností dle správního řádu

Na základě svých poznatků zahájil ochránce v roce 2012 šetření z vlastní iniciativy zaměřené na **problematiku doručování písemností dle správního řádu** (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zejména pokud jde o § 23 odst. 4 větu druhou citovaného zákona – tj. vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek adresátů.

Z praxe ochránce vyplývalo, že správní orgány postupují při aplikaci tohoto ustanovení značně nejednotně. Za tohoto stavu věcí považoval ochránce za vhodné zhodnotit postupy správních orgánů v rámci České republiky a nabídnout obecně přijatelné řešení, a to i v kontextu s obecně nikoli akceptovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2011, sp. zn. 7 As 53/2011.

Výsledkem šetření, v jehož rámci bylo osloveno Ministerstvo vnitra, všechny krajské úřady a Magistrát hl. m. Prahy, bylo vydání závěrečného stanoviska v listopadu 2013, v němž ochránce formuloval své závěry. Ty lze shrnout tak, že **realizace postupu dle § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu není podmínkou náhradního doručení**. Je však třeba, aby přitom byly dodrženy následující teze:

- vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek nebo na jiná vhodná místa je standardem, od něž se lze odchýlit jen výjimečně;

- považuje-li správní orgán za vhodné odchylení od bodu 1, smí tak učinit jen tehdy, považuje-li takový postup za nemožný nebo jej sám vyloučil;
- zdůvodnění postupu dle bodu 2 správní orgán zaznamená do spisu;
- porušení bodů 1 až 3 není samo o sobě důvodem odpadnutí účinků fikce doručení, avšak nadřízený správní orgán toto pochybení při doručování vytkne a metodicky povede podřízený správní orgán k řádnému postupu.
- Realizace postupu dle § 23 odst. 4 věta druhá správního řádu není podmínkou náhradního doručení.

## 2 / 21 / Odškodňování

### Ministerstva a projednání žádostí o odškodnění dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

V oblasti odškodňování řešil ochránce v roce 2013 podání osob namítajících, že při posuzování jejich žádostí o odškodnění úřady nedodržují „*Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*“ (dále jen „Desatero“), které vláda svým usnesením č. 593 ze dne 15. srpna 2012 vzala na vědomí a úřadům dle něj doporučila postupovat.

Podání osob obracejících se na ochránce je možné rozdělit do **tří skupin**:

1. Podání, jimiž osoby žádají o radu, jak má žádost o odškodnění vypadat po formální stránce, co je třeba, aby žádost obsahovala (respektive, aby jí bylo vyhověno), a sdělení, na koho se ve věci obrátit, tj. kdo má jejich žádost projednat.

Ochránce osobám v těchto případech sdělí požadované informace, zašle jim formulář žádosti o odškodnění (který mohou využít jako inspirativní pomůcku, pokud jejich případ není možné podřadit pod text tohoto formuláře) a současně je informuje, jak by úřad při posuzování žádosti o odškodnění měl postupovat (v souladu s Desaterem).

2. Podání, jimiž si osoby stěžují na nečinnost úřadu při řešení jejich žádosti o odškodnění (nejsou-li vyřízeny do šesti měsíců).

Většina takových stížností směřovala proti Ministerstvu spravedlnosti, které s ohledem na vysoký nápad nestihne žádosti o odškodnění posoudit do šesti měsíců. Ačkoliv Ministerstvo spravedlnosti dříve ochránci přislíbilo, že bude zasílat tzv. akceptační dopisy (nebude-li schopno lhůtu dodržet), ochránce přesto v několika případech zjistil, že se tak nestalo. Proto byla v průběhu roku tato záležitost s Ministerstvem spravedlnosti znovu řešena a ochránci byla přislíbena náprava.

3. Podání, jimiž osoby napadají samotné stanovisko vydané úřadem k jejich žádosti o odškodnění.

V těchto případech ochránce osobám sděluje, jaké kroky by měly podniknout, nesouhlasí-li s výsledkem předběžného projednávání svého nároku (obrátit se na soud), a je-li to možné, zhodnotí, jestli úřad při posuzování žádosti postupoval v souladu s Desaterem.

### Odškodňování za nesprávný úřední postup Ministerstvem dopravy

V roce 2013 ochránce šetřil také několik podnětů proti Ministerstvu dopravy z oblasti tzv. předběžného uplatňování nároků na poskytnutí náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění, což je nezbytný krok, který musí poškozený učinit před podáním soudní žaloby. Ve všech případech bylo shledáno vyřízení vznesených nároků jako rozporné se zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) či alespoň s principy dobré správy shrnutými v Desateru.

Případy se týkaly způsobu **vyřízení nároků opírajících se o nepřiměřenou délku správních řízení dle zákona o pozemních komunikacích** (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce shledal nedostatečným způsob uchopení a následnou práci s uplatněnými nároky stěžovatelů a konstatoval ze strany Ministerstva dopravy porušení principů dobré správy, když obsahy nároků nesprávně interpretovalo a z tohoto důvodu je zamítlo.

Další případy se týkaly způsobu vyřízení nároků uplatňujících škody či újmy způsobené **selháním státu při zavádění nové počítačové aplikace Centrální registr vozidel** (například čekání na úřadech, opakované návštěvy). Ministerstvo dopravy zavedlo dostatečná opatření zejména organizačního a personálního charakteru, aby zvládlo očekávatelnou vlnu nároků na odškodnění, o jejichž hrozbě se běžně hovořilo ve sdělovacích prostředcích. Situace je až paradoxní, neboť ve skutečnosti se na Ministerstvo dopravy obrátil pouhý zlomek postižených osob (nejvýše 200 vznesených nároků), avšak Ministerstvo dopravy přesto nebylo schopno v zákonné lhůtě šesti měsíců reagovat.

#### Odškodňování za nesprávný úřední postup Ministerstvem práce a sociálních věcí

Ochránce obdržel také několik podnětů týkajících se nesprávného postupu Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádostí o předběžné uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění. V rámci šetření těchto podnětů opakovaně **zjistil postupy v rozporu s Desaterem**, zejména pokud jde o dobrovolné poskytování odškodnění, posouzení žádostí dle obsahu a řádné odůvodnění závěru Ministerstva práce a sociálních věcí.

#### Podnět sp. zn.: 3961/2013/VOP/DŘ

**Ministerstvo nemůže žádost o přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem zamítnout jen proto, že požadovaná částka je nepřiměřená. Pokud jsou podmínky pro poskytnutí zadostiučinění v penězích splněny, ministerstvo poskytne dobrovolně část odpovídající soudní judikatuře a vlastní zavedené praxi, ve zbytku žadatele odkáže na soud.**

Ministerstvo práce a sociálních věcí odmítlo stěžovatelce přiznat jakékoliv odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci za opakované průtahy České správy sociálního zabezpečení v řízení o obnově invalidního důchodu s odůvodněním, že požadovaná částka 120.000,- Kč je příliš vysoká. Ministerstvo práce a sociálních věcí přitom nepochybně, že k pochybení České správy sociálního zabezpečení ve věci stěžovatelky došlo, a že nemajetková újma vznikla.

Ochránce zahájil šetření a postup Ministerstva práce a sociálních věcí shledal nepřijatelným. Konstatoval, že pokud Ministerstvo práce a sociálních věcí shledá celkovou délku řízení jako nepřiměřenou, nepopře vznik majetkové újmy a nejde o (méně závažný) případ, kdy postačuje konstatování porušení práva, musí poskytnout dobrovolné odškodnění. Ve stejném smyslu se též vyjádřil Nejvyšší soud České republiky ve svém stanovisku ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cjnp 206/2010.

Ochránce navíc ve své praxi zaznamenal případy, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí dobrovolně poskytlo přiměřené zadostiučinění v penězích za menší překročení přiměřené délky řízení, než k jakému došlo ve shora uvedeném případě. Vzhledem k veřejnoprávnímu režimu vyřízení žádosti o předběžné uplatnění nároku Ministerstvo práce a sociálních věcí musí i v tomto případě dodržovat zásadu legitimního očekávání, tj. dbát na to, **aby při rozhodování ve skutkově shodných nebo obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.**

#### Odškodňování za nesprávný úřední postup Ministerstvem pro místní rozvoj

Ochránce shledal, že **postup Ministerstva pro místní rozvoj neodpovídá smyslu zákona** o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Přijetím Listiny základních práv a svobod stát výslovně přiznal občanům právo na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu, státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Zároveň se zavázal toto právo občanům garantovat. Ministerstvo pro místní rozvoj v několika případech odmítlo poskytovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu s tím, že svoji praxi nezmění. Je zřejmé, že dokud nepřijmeme fakt, že **při odškodňování není ryzím obhájcem státu**, ale je i vykonavatelem veřejné správy (tj. jedná v souladu s právem, nestranně, přesvědčivě, efektivně, otevřeně, vstřícně, včas a odpovědně), bude vůči žadatelům o odškodnění dál volit cestu minimální komunikace a transparentnosti. Takové jednání je pro stát i společnost krátkozraké, prohlubuje nedůvěru občanů v právní stát a negativně ovlivňuje atmosféru ve společnosti. Viz též kapitola Petiční výbor, str. 21).

## Odškodňování za nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení při exekučních srážkách z důchodu

V Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011 a 2012 ochránce upozorňoval na **nesprávné provádění srážek z dávek důchodového pojištění Českou správou sociálního zabezpečení** (dále jen „ČSSZ“).

V průběhu roku 2013 se s tímto nesprávným postupem ochránce setkával již v menší míře. Osobám tak většinou nedoporučoval žádat o odškodnění za nesprávný postup ČSSZ při provádění srážek z dávek důchodového pojištění Ministerstvo práce a sociální věcí (jako v předchozích obdobích) a jejich věc řešil pouze s ČSSZ.

Ochránce ale nadále sledoval dřívější případy (z roku 2011), kdy se osoby obracely na soud, pokud Ministerstvo práce a sociálních věcí nevyhovělo jejich žádostem o odškodnění.

Jelikož **byly soudy** při posuzování místní příslušnosti sporů o odškodnění za nesprávný úřední postup ČSSZ **nejednotné**, obrátil se ochránce v prosinci 2012 s žádostí na předsedkyni Nejvyššího soudu České republiky, aby zvážila využití svého oprávnění navrhnout příslušnému kolegiu **zaujetí stanoviska v zájmu jednotného rozhodování soudů**.

Podle vyjádření předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky předseda občanskoprávního a obchodního kolegia dne 18. prosince 2012 pověřil soudce senátu 30 Cdo, zpracováním návrhu na zaujetí stanoviska k otázce místní příslušnosti soudů (viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012).

Návrh stanoviska byl vypracován a v květnu 2013 proběhlo na Nejvyšším soudě České republiky vnitřní připomínkové řízení. Na jednání občanskoprávního a obchodního kolegia dne 12. června 2013 však tento návrh nebyl přijat poměrem 21 (pro) ku 12 (proti), když požadovaný počet hlasů pro přijetí činil 23. Předseda kolegia proto pověřil zpracováním alternativního návrhu jiného soudce kolegia.

V listopadu 2013 předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky ochránci sdělila, že dne 9. října 2013 bylo kolegiem zaujato stanovisko k věci, **příčemž jeho publikování ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek č. 8/2013 lze očekávat do konce roku 2013**.





# 4

## Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody

V roce 2013 ochránce zahájil dlouhodobější projekt mapování zacházení se seniory, konkrétně se zaměřil na podmínky poskytování péče osobám, které trpí Alzheimerovou chorobou či jinými druhy demence. Při vykonávání působnosti tzv. *národního preventivního mechanismu* se proto v rámci provádění systematických návštěv dle § 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) soustředil především na pobytová zařízení sociálních služeb. S ohledem na demografický vývoj je zřejmé, že problematika péče o osoby trpící syndromem demence bude čím dál významnější po celém světě. Veřejný ochránce práv se proto rozhodl zjistit, jak je péče o tuto mimořádně zranitelnou skupinu osob zajišťována v České republice.

V roce 2013 provedl ochránce celkem **15 systematických návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem** (z toho jedna návštěva byla opakovaná). Dále provedl i jednu **návštěvu neregistrovaného zařízení**, které fakticky poskytovalo pobytové sociální služby pro klienty trpící syndromem demence. Na návštěvy neregistrovaných zařízení se ochránce zaměřil již v minulosti a bude v nich pokračovat i v roce 2014.

Cílem návštěv bylo především zjistit, v jakých podmínkách senioři žijí, jak je s nimi zacházeno, zda je respektována jejich důstojnost a dodržována základní práva, a zda je péče přizpůsobena specifickým potřebám této cílové skupiny. Při posuzování kvality odborné péče v těchto zařízeních ochránce spolupracoval s odborníky na danou problematiku z oboru zdravotnictví, kteří se aktivně účastnili systematických návštěv. Ochránce rovněž uzavřel **memoranda o spolupráci** s Českou asociací sester, Českou alzheimerovskou společností a Českou společností paliativní medicíny, aby byla zajištěna odbornost doporučení z oblasti ošetrovatelské a zdravotní péče.

Vůbec poprvé se ochránce zaměřil i na podmínky v **protialkoholních záchytných stanicích** a uskutečnil pět systematických návštěv těchto zařízení. Reagoval tím na odsuzující rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, který kritizoval Českou republiku za způsob omezování svobody na záchytných stanicích v případě Bureš proti České republice (stížnost č. 37679/09). Další návštěvy a systémové vyhodnocení poznatků proběhne v roce 2014.

I v roce 2013 pokračoval **průběžný monitoring zacházení v policejních celách**; byly navštíveny čtyři policejní stanice. Dále proběhly tři systematické návštěvy **zařízení pro výkon ústavní výchovy** (z toho jedna opakovaná) a opakovaná **návštěva psychiatrické nemocnice**. Rovněž se uskutečnilo deset místních šetření zaměřených převážně na prošetřování stížností ve vězeňství a na výkon veřejného opatrovnictví.

Ve druhém čtvrtletí roku 2013 ochránce vydal **souhrnné zprávy ze systematických návštěv**, které probíhaly v předchozích dvou letech. Jde o zprávu z návštěv středisek výchovné péče, zprávu z návštěv diagnostických ústavů, zprávu z návštěv kojeneckých ústavů a zprávu z návštěv dětských psychiatrických léčeben. Rovněž byly aktualizovány Standardy péče o ohrožené děti a jejich rodiny, které doplňují Zprávu ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy zveřejněnou v roce 2012. V dubnu 2013 ochránce zorganizoval na půdě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy seminář k ochraně ohrožených dětí a jejich rodin, na němž prezentoval zásadní poznatky a doporučení z těchto návštěv. V souvislosti s těmito systematickými návštěvami ochránce dále formuloval doporučení k odstranění nedostatků a nápravě nežádoucích stavů, která adresoval odpovědným orgánům, tedy Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu zdravotnictví, Ministerstvu práce a sociálních věcí a krajům.

V září 2013 ochránce inicioval **setkání pracovníků oddělení dohledu** Kanceláře veřejného ochránce práv, kteří provádí systematické návštěvy školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, **a státních zástupců**, kteří v těchto zařízeních vykonávají dozor nad dodržováním právních předpisů. Působnost obou se místy prolíná, mají však odlišná východiska, cíle šetření, oprávnění i nástroje. Cílem setkání, kterého se zúčastnilo téměř 60 státních zástupců, bylo jednak vzájemné představení praxe, a dále především upevnění spolupráce s ohledem na zájem dětí žijících v institucích.

Ochránce dále vypracoval **obsahovou analýzu internetových prezentací krajských domovů pro seniory** s názvem Přístup k sociální službě domov pro seniory. Analýza zkoumá, do jaké míry jsou tato zařízení otevřena nejrozličnějším skupinám zájemců (převážně s ohledem na jejich zdravotní stav, výši příjmů, pobírání příspěvku na péči). Reagoval tak na zjištění ze systematických návštěv o nemožnosti získat sociální službu pro některé seniory. V jejím rámci ochránce formuloval **sedm doporučení pro poskytovatele sociální služby**.

V rámci **mezinárodní spolupráce** proběhly návštěvy pracovníků oddělení dohledu u kolegů ve Slovinsku a ve Francii. K výměně zkušeností v agendě prevence špatného zacházení došlo rovněž při návštěvě gruzinského ombudsmana v České republice. Poznatky ochránce ze systematických návštěv prezentovali pracovníci oddělení dohledu rovněž na mezinárodních workshopech a seminářích.

## 1 / Sankční postup ochránce

### Dětský domov se školou Slaný

V roce 2013 využil ochránce svého sankčního oprávnění ve věci systematické návštěvy Dětského domova se školou ve Slaném (jako samostatného pracoviště Diagnostického ústavu, dětského domova se školou, dětského domova, střediska výchovné péče a základní školy Dobříchovice). Na základě systematické návštěvy tohoto zařízení ochránce konstatoval **nedostatečné personální zajištění chodu pracoviště, a potažmo i péče o děti**. S ohledem na to, že převážnou část klientely tohoto zařízení tvoří zvláště citlivá skupina dětí vyžadujících výchovně léčebný režim, poukázal ochránce zejména na nutnost navýšit počet odborníků (psychologů/etopedů), kteří by tento režim zajistili. Ochránce rovněž doporučil navýšit v daném zařízení počet asistentů pedagoga. **Při následné návštěvě v září 2013 vyšlo najevo, že doporučení ochránce nejen, že nebyla respektována, ale špatná personální situace v zařízení dále eskalovala**. Nešetrným přístupem ze strany vedení a náhlým odchodem odborných pracovníků došlo k zásadnímu přetržení kontinuity odborné péče a k narušení výchovně léčebného režimu jako takového. Ve snaze o stabilizaci zařízení (které bylo ještě v roce 2011 ochráncem dáváno za příklad dobré praxe), se ochránce obrátil na Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (zřizovatel), které následně přislíbilo podniknout kroky ke zjednaní nápravy, což zahrnovalo i odvolání ředitelky.

### Dětský domov se školou Liběchov

Sankční postup byl dále využit v souvislosti se systematickou návštěvou Dětského domova se školou Liběchov, kde **ochránce konstatoval špatné zacházení** a v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv informoval o celé věci nadřízený orgán, tedy zřizovatele.

Mezi nejzávažnější pochybení lze uvést například to, že děti byly v případě nemoci zamykány na zdravotní izolaci a ponechány téměř bez kontaktu s dospělou osobou. Docházelo k nepřijatelné izolaci dětí po útěku, kdy jim byl formou opatření ve výchově zakazován jakýkoliv pobyt venku, a to i po dobu 14 dnů. Existoval zde zákaz styku mezi jednotlivými rodinnými skupinami, v důsledku čehož chlapci a dívky neměli možnost vzájemného kontaktu. Toto opatření velmi necitlivě dopadalo i na sourozence. Děti nemohly telefonovat v soukromí, pouze v přítomnosti vychovatele, který jim bránil v případném podávání stížností. Vychovatelé měli pokyn kontrolovat textové zprávy dětí. Ve venkovních prostorách mohly děti trávit jen 45 minut denně (v této souvislosti ochránce upozornil, že ve výkonu trestu odnětí svobody je standardem jedna hodina). Dětem nebyla poskytována etopedická ani psychologická péče, přestože se jednalo o děti se závažnými poruchami chování. Konečně byly zjištěny závažné informace o nevhodných kontaktech sociálního pracovníka zařízení s nezletilými chlapci.

Tyto poznatky ochránce předal kromě zřizovatele i příslušným orgánům sociálně-právní ochrany dětí a dozorovému státnímu zastupitelství. **Informace nasvědčující možnému spáchání trestného činu předal ochránce Policii České republiky.** Následovaly kontroly v zařízení ze strany zřizovatele, České školní inspekce, pro-  
 věrka dozorového státního zástupce a opakovaná systematická návštěva ochránce. Většinu nejvážnějších pochybení zařízení následně odstranilo.

## Psychiatrická nemocnice v Dobřanech

V reakci na medializovanou událost úmrtí pacientky v síťovém lůžku ochránce provedl systematickou návštěvu v Psychiatrické nemocnici v Dobřanech, zaměřenou na podmínky používání tohoto omezovacího prostředku v zařízení. Po provedeném šetření ochránce považoval za sporné, zda v době úmrtí bylo použito síťového lůžka oprávněně, respektive zda nebylo použito z preventivních důvodů. Dále rozporoval v některých bodech vnitřní pravidla nemocnice pro používání omezovacích prostředků a konstatoval velmi náročné až rizikové pracovní podmínky pro personál na daném oddělení (a to opakovaně od roku 2008). Protože **komunikace ochránce s nemocnicí nebyla uspokojivá**, obrátil se na Ministerstvo zdravotnictví (zřizovatel) a požadoval prošetření události. Po opakovaných výzvách Ministerstvu zdravotnictví k vyjádření provedl ochránce ještě následně šetření.

**Léčebna po tragické události přijala řadu opatření ke zvýšení bezpečnosti pacientů**, včetně organizačních. Vyšetřování události léčebnou a jejím zřizovatelem se však podle názoru ochránce nevypořádalo se spornými momenty ohledně legálnosti použití síťového lůžka v době, kdy došlo k úmrtí. Ministerstvo zdravotnictví neza-  
 ujalo k tak závažné události, jakou je smrt pacienta v režimu nedobrovolné hospitalizace v průběhu omezení ve volnosti pohybu, náležitě aktivní postoj a neprovedlo skutečně nezávislé a důkladné prošetření události.

## 2 / Zařízení pro seniory s demencí

Hlavní pozornost při provádění systematických návštěv ochránce zaměřil na pobytová zařízení sociálních služeb, která poskytují péči seniorům trpícím syndromem demence. Šetření proběhlo i v jednom neregistrovaném zařízení. **Špatné zacházení ochránce konstatoval v sedmi případech.** Navštívena byla (chronologicky od začátku roku 2013) tato zařízení: Domov pro seniory Třebíč, Domov Slaný, Alzheimercentrum Průhonice, o. p. s. (Praha), Charitní dům pokojného stáří Cetechovice, Domov pro seniory Světlo (Drhovle), Domov pro seniory Uničov, s. r. o., Domov pro seniory Kobyličky (Praha), Domov pro seniory Pyšely, Dům seniorů Liberec – Františkov, TOREAL, spol. s r. o. (Královské Poříčí), Domov u zámku, o. s. (Chvalkovice na Hané), Lázně Letiny, s. r. o., Domov pro seniory Pampeliška (Česká Lípa), Domov pro seniory Zlaté slunce (Ostrava) a Centrum komplexních služeb pro rodinu a domácnost Kunštát.

Během návštěv byly sledovány zejména oblasti, jako je prostředí a vybavení zařízení, respektování autonomie vůle, zajištění soukromí klientů, volnost pohybu klientů, zajištění bezpečí klientů, kvalita poskytované sociální a ošetrovatelské péče či podmínky sjednání a obsah smlouvy o poskytování sociální služby. Společným jmenovatelem jednotlivých témat bylo zajištění lidské důstojnosti a ochrana (nejen) základních práv a svobod klientů.

K nejčastějším pochybením při zkoumání materiálních podmínek patřilo **nepřízpůsobení prostředí potřebám klientů s demencí**. Ti mohou být dezorientovaní a mohou lehce zabloudit i ve známém prostředí. Prostor, kde se pohybují, má být proto přehledný a podporovat orientaci v prostoru (například barevné odlišení jednotlivých pater, piktogramy na dveřích pokojů, orientační značky na chodbách a podobně). Ochránce rovněž vytýkal, pokud v zařízení nebyla **společná jídelna či prostor pro společné trávení času**. Společné pravidelné stolování má totiž zásadní socializační význam a klienti s demencí z něj mohou v závislosti na fázi onemocnění významně profitovat (zlepšuje kvalitu života klientů, vytváří náplň dne, pomáhá zachovávat soběstačnost).

V oblasti zajištění soukromí se ochránce zabýval zejména tím, zda je respektováno **soukromí klientů na toaletě, při hygieně či při ošetrovatelských úkonech**, ať už probíhají v koupelně, na lůžku v pokoji či na sester-  
 ně. Doporučoval, aby nikdo nebyl vystaven pohledu ostatních klientů a tyto úkony probíhaly za zavřenými dveřmi, případně za plentou. Dále kritizoval, pokud klienti neměli **možnost uschovat si bezpečně svoje věci**. Ačkoliv si je ochránce vědom toho, že ne všichni klienti s demencí jsou schopni využívat klíče od skříně či od

zásuvky, doporučoval, aby ti, kteří tuto schopnost mají, měli k dispozici uzamykatelný prostor ve svém pokoji, a aby pro všechny byly vytvořeny podmínky pro bezpečné uložení věcí před krádežemi.

Při kontrole zajištění volnosti pohybu klientů ochránce zkoumal především používání opatření omezujících pohyb ve smyslu § 89 zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Častým pochybením bylo **nezákonné podání medikace s tlumicím účinkem**. Ochránce zjistil, že lékaři často předepisují nepravidelné podání léku s tlumicím účinkem pro případ neklidu či agrese. Ordinance jsou však natolik neurčité, že v praxi o podání tisícího léku nerozhoduje lékař, ale zaměstnanec zařízení (v několika případech i nezdravotník). Zařízení to také nepovažuje za použití opatření omezující pohyb, ani pokud je v konkrétním případě účelem podání takto předepsaného léku omezení klienta v pohybu (zabránění mu v chůzi, ve vstávání z lůžka či kvůli agresivnímu chování). V řadě případů o podání medikace s tlumivým účinkem nebyly vedeny řádné záznamy; z existujících záznamů vznikaly pochybnosti, zda byly naplněny zákonné podmínky pro podání tlumicího léku coby opatření omezujícího pohyb a v několika případech byly přímo získány důkazy o postupu v rozporu se zákonným zákazem omezování ve volném pohybu.

Co se týká kvality poskytované péče, ochránce se ve všech zařízeních zaměřoval na správnou výživu klientů. Zejména ti, kteří mají omezené komunikační schopnosti či jsou trvale upoutáni na lůžko, jsou zcela odkázáni na péči personálu, jež musí zahrnovat i zajištění výživy. Nejvýznamnějším pochybením v této oblasti bylo **podcenění rizika malnutrice a její nedostatečná prevence**. V řadě zařízení není prováděn nutriční screening, klienti nejsou pravidelně váženi, není systematicky sledován příjem stravy a zařízení nespolupracují s nutričním terapeutem. Klienti trpící syndromem demence přitom patří k ohroženým z hlediska vzniku malnutrice a někteří jsou v oblasti zajištění výživy zcela odkázáni na péči personálu zařízení. Souvisejícím problémem je úprava stravy. Ochránce kritizoval, pokud byly při mechanické úpravě stravy (mixování) **smíchány všechny složky jídla dohromady**, což ve výsledku působilo značně neesteticky, nechutně, a klient měl zcela znemožněn jakýkoliv pozitivní zážitek z jídla. Ochránce se rovněž zaměřil na **způsob přípravy a podávání léků klientům**. Kritizoval, pokud byly léky připravovány podle medikačních listů, v nichž bylo personálem zařízení přepisováno, škrtnuto, a nebylo možné ověřit správnost ordinace. Dále vytýkal, pokud **léky nebyly bezpečně uloženy** a měly k nim přístup i osoby, které nejsou oprávněny s nimi nakládat. Ve většině navštívených zařízení neměli klienti s demencí stanoven **mikční režim** (stanovení formy a četnosti dopomoci na toaletu), v několika případech byl dokonce personálem uměle **urychlován nástup plné inkontinence**. Ve většině zařízení **nebyla systematicky zjišťována ani sledována deprese**, rovněž se **neprováděl standardizovaný monitoring bolesti**. Konečně ochránce vytýkal, pokud u trvale ležících klientů nebylo z dokumentace zjištělné, jak dlouho již **klient nevstává z lůžka**, kdo rozhodl o jeho dalším ponechávání v lůžku celý den a z jakého důvodu. Trvalé upoutání na lůžko přitom představuje zásadní a často nezvratné zhoršení kvality života, mělo by být proto konzultováno s lékařem a mělo by být řádně zaznačeno v dokumentaci klienta.

V oblasti zajištění bezpečnosti klientů ochránce zjistil nejvíce pochybení v **nesprávném používání postranic**. I když si zaměstnanci zařízení uvědomovali, že postranice může klienta omezit v pohybu, nezabývali se už účelem jejího použití, pokud s jejím nasazováním vyslovil souhlas opatrovník či příbuzný klienta. Ochránce tak opakovaně vysvětloval, že použití postranice je v pořádku, je-li jejím účelem ochrana klienta před pádem, a to v situaci, kdy byla neúspěšně vyzkoušena či důvodně předem vyloučena jiná méně restriktivní preventivní opatření. V takovém případě slouží postranice jako standardní ošetřovatelský nástroj a souhlasy třetích osob jsou právně nevýznamné. Pokud je však účelem nasazení postranice omezení klienta v pohybu, jedná se o nežádoucí stav, který nelze zhojit ani případným souhlasem. Častým závažným pochybením byla i **nedostatečná prevence pádů**. Pády přitom mohou pro seniory představovat velmi závažné důsledky (například zlomeniny, zranění hlavy, úzkost, deprese a podobně). Ochránce kritizoval, pokud nebylo u jednotlivých klientů systematicky vyhodnocováno riziko pádu, nebyly řádně analyzovány příčiny, nebyla přijímána preventivní opatření a nebyla vedena přehledná statistika pádů.

Ochránce rovněž získal poznatky o **nedostatku financí** v dané oblasti sociálních služeb, byť to nebylo cílem návštěv zařízení. Způsob financování sociálních služeb je vícezdrojový a významným zdrojem poskytovatelů zůstávají dotace ze státního rozpočtu. Výše dotačních prostředků vyhrazených pro tuto oblast stagnuje či klesá. Poskytovatelé sociálních služeb jsou tak nuceni krátiť úvazky odbornému zdravotnickému personálu; redukce pracovních míst se nevyhýbá ani ostatním zaměstnancům v přímé péči. Tento stav **ovlivňuje kvalitu poskytované péče a negativně se dotýká života klientů** v zařízeních. V některých případech zařízení z toho důvodu nemohou plnit standardy kvalitní péče o tuto specifickou cílovou skupinu klientů. Jako příklad lze uvést zařízení, kterému ochránce doporučoval zajistit každodenní přítomnost vrchní sestry na pracovišti,

a kde ocenil péči o klienty poskytovanou dostatkem pracovníků v přímé péči. Navštívené zařízení následně ochránce informovalo, že je naopak z ekonomických důvodů nuceno úvazky zdravotnického personálu krátit a propustit další zaměstnance v přímé péči.

Zobecněné poznatky, související doporučení a systémové zhodnocení zveřejní ochránce ve shrnující zprávě v roce 2014. Již v roce 2013 pro praxi připravil a zveřejnil dílčí výstupy, jako je dokument Extrakty ze zpráv z návštěv zařízení pro seniory, či pojednání o problémech při zajištění nutriční péče seniorů.

### 3 / Záchytné protialkoholní stanice

Protialkoholní záchytné stanice jsou specializovaná zdravotnická zařízení určená pro krátkodobý pobyt a detoxikaci při akutní intoxikaci alkoholem i jinými psychoaktivními látkami. Svým charakterem představují zvláštní typ zařízení na pomezí ambulantní a lůžkové péče. Na záchytné stanici je intoxikovaný člověk umístěn zpravidla nedobrovolně a propouštěn je až z rozhodnutí lékaře. Za pobyt na stanici je zachycený povinen zaplatit finanční částku, jejíž výši stanoví stanice sama.

Ochránce v roce 2013 navštívil **pět** protialkoholních záchytných stanic, a to stanice v Praze, Ostravě, Plzni, Kroměříži a Karviné. V průběhu systematických návštěv se zaměřil zejména na otázky zajištění soukromí zachycených, naplnění zákonných důvodů umístění osob na stanici, používání omezovacích prostředků, personálního zabezpečení chodu stanice i následné úhrady pobytu na stanici.

V žádném z navštívených zařízení nebylo zjištěno přímo špatné zacházení či zaviněné poškozování práv zachycených osob, přesto **ochránce poukázal na některé závažné nedostatky v podmínkách** pobytu na stanici i v příjmu a propouštění zachycených osob. Mezi nejčastěji zjištěná pochybení patřilo nedostatečné zajištění soukromí na toaletě, faktické nezkoumání všech zákonných podmínek pro omezení svobody v době umístění na záchytnou stanici a nedostatečný počet personálu v zařízení.

Poznatky ze systematických návštěv záchytných stanic budou ochránce využity v roce 2014 pro další diskuzi s odborníky v tomto oboru a následné formulování standardů péče o osoby umístěné v tomto typu zařízení.

### 4 / Policejní cely

Systematické návštěvy proběhly v roce 2013 ve **čtyřech** policejních celách, a to v Sokolově, Vyškově, Ostravě a Ostrově. Ochránce se zaměřoval na to, zda jsou dodržována základní práva osob umístěných v cele a respektována jejich důstojnost. Zejména se zabýval tím, zda byly osoby náležitě poučeny o právech a povinnostech, zda je jim poskytována strava, zda mohou provést základní hygienu, kde a jakým způsobem probíhají osobní prohlídky či zda jim nejsou při vstupu do cely svévolně odebírány zdravotní pomůcky (například brýle).

Ve dvou případech nebyly v dokumentaci vedené při umístění osoby nalezeny podepsané formuláře Poučení (informace pro umístěného o jeho právech a povinnostech) a vznikla **důvodná pochybnost, zda k poučení o právech a povinnostech došlo**, jak to předepisuje zákon a další předpisy. Seznámení s právy je přitom považováno za jednu ze základních preventivních pojistek před špatným zacházením. Ve třech případech dále ochránce zjistil, že při umístění do cely nebyl osobě formulář Poučení vydán, aby jí byla informace průběžně k dispozici.

Ve všech čtyřech navštívených zařízeních ochránce kritizoval, že **umístěným byla poskytována pouze studená strava**. Ochránce upozornil na požadavek Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Revidované standardy CPT 2011), aby umístěným byla alespoň jednou denně poskytnuta plnohodnotná strava, tzn. vydatnější strava, než kterou představuje pouhý sendvič (v českých poměrech typicky rohlík a salám či paštika). Doporučil proto, aby umístěným osobám bylo alespoň jednou denně poskytnuto teplé jídlo.

Ve třech případech bylo zjištěno, že osobám není do cel vydáváno prostěradlo, ačkoliv patří do povinného materiálního vybavení cel. Jelikož není vydáváno prostěradlo a deku používá postupně více osob, aniž by byla vyprána, je fyzický kontakt s již použitou dekou spíš pravidlem než výjimkou. To považuje ochránce za nehygienické a nedůstojné.

## 5 / Podmínky ochranného léčení

Veřejný ochránce práv se na základě podnětů zabýval podmínkami výkonu ochranného léčení v Psychiatrické nemocnici v Dobřanech a Psychiatrické nemocnici Bohnice.

Předmětem šetření byl bodovací systém, který slouží k motivaci pacientů k léčbě. Ochránce kritizoval, když byl na jednom oddělení systém nastaven tak, že v případě některých pacientů **znemožňoval pobyt na čerstvém vzduchu**, a to i po dobu několika měsíců. Příčinou bylo stavebně-technické uspořádání oddělení, které neumožňovalo pobyt venku pacientům, kteří neměli povolen pohyb mimo oddělení. Podmínky léčby tak pro některé pacienty byly tvrdší, než při uvěznění, kdy je umožněn pobyt na čerstvém vzduchu v rozsahu minimálně jedné hodiny denně. Tento standard nemůže být podkročen ani při výkonu ochranného léčení (možnost výjimky vyplývá pouze ze zdravotního stavu pacienta, přičemž tuto výjimku nelze pojímat extenzivně). Za motivaci nemůže být podáváno to, co má být samozřejmostí.

Dále se ochránce zabýval **důstojností podmínek pobytu a právem osob na soukromí**. Bylo zjištěno, že v psychiatrické nemocnici se vyskytují i pokoje o 14 či 11 lůžkách, ve kterých jsou umístěni pacienti s různými diagnózami. Pobyt v takových pokojích může působit na pacienty negativně a může být i proti smyslu terapie. Ochránce shledal související stížnosti za oprávněné a doporučil psychiatrické nemocnici provést nutné změny. Rovněž upozornil, že pro udržení minimálního standardu soukromí je nutné vytvořit podmínky pro uložení přiměřeného množství osobních věcí v uzamykatelné skříňce s tím, že klíč od ní je v dispozici pacienta, pokud je schopen s ním nakládat. Tento standard je potřeba dodržovat navzdory finančním nárokům, které s sebou nese.

Další pochybení v oblasti ochrany soukromí v průběhu ochranného léčení ochránce zaznamenal ve **způsobu provádění vizit**. I v těchto situacích je třeba chránit důstojnost pacientů a dbát na ochranu jejich osobních údajů. Požadavky na úroveň této ochrany nelze stanovit napříč zdravotnictvím jednotně. Je však přiměřené požadovat soukromí v situaci, kdy má pacient líčit své prožitky a má být rozhodováno o jeho budoucnosti a občanském životě. Pokud se toto děje při každé vizitě, tak musí být zajištěno soukromí při každé vizitě.

Ochránce se v rámci šetření podmínek ochranného léčení zabýval rovněž **používáním omezujících prostředků**. V jednom případě konstatoval pochybení v souvislosti s použitím medikace.

### Podnět sp. zn.: 461/2012/VOP/MLU

**Použití omezovacích prostředků je závažný zásah do osobnosti člověka, proto musí být jednoznačně zřejmé, že intenzita ohrožení života nebo bezpečnosti situace dosahovala zákonnou hranici.**

Na základě podnětu se ochránce zabýval situací stěžovatelky, která byla hospitalizovaná v Psychiatrické léčebně Bohnice nejdříve z důvodu soudně nařízeného ústavního pozorování a následně půl roku v rámci ochranného léčení.

Již při nástupu k hospitalizaci za účelem pozorování byla stěžovatelce lékařem na centrálním příjmu předepsána psychofarmaka. Protože je odmítla užít dobrovolně, byla jí medikace aplikována injekčně. Odmítavost pacientky vygradovala tak, že byla rovněž hodinu omezena ve volném pohybu kurty. To vše nastalo ještě předtím, než stěžovatelku mohl vyšetřit ošetřující lékař oddělení, kam byla přijata. Poté byla pacientka i přes svůj nesouhlas po celou dobu pozorování medikována a i následně v průběhu ochranného léčení, i když to tehdejší právní úprava (na rozdíl od současné) neumožňovala.

Způsob použití omezovacích prostředků i nedobrovolnou medikaci stěžovatelky ve výkonu ochranného léčení ochránce zhodnotil jako protiprávní a doporučil opatření k nápravě, která psychiatrická léčebna přijala.

To, že je **při příjmu stanovena „neklidová ordinace“** (tj. léky indikované pro případ neklidu či agrese) a následně je podávána dle uvážení sestry, je bohužel postup obvyklý v řadě psychiatrických nemocnic. Při tom se pak již nerozlišuje, zda jde o součást lékařem předvídané medikace onemocnění pacienta nebo zvládnání jeho agrese či nebezpečného chování obecně. Zákon o zdravotních službách (č. 372/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů) však vyžaduje pro určitá podání psychofarmak zvláštní, kontrolovaný postup (jako použití omezovacího prostředku). Jde o případy podání tlumící medikace pro odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví, nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob. Primárně má o každém použití rozhodovat po souzení konkrétní situace lékař, sestra jen v nouzových případech a s následným přivoláním lékaře.

## 6 / Postup krajského úřadu při postihu neregistrovaných zařízení sociálních služeb

V roce 2013 pokračoval veřejný ochránce práv ve sledování problému poskytování pobytových sociálních služeb bez náležitého oprávnění (registrace), a tedy bez dodržování pravidel a nároků na kvalitu předepsaných pro tuto činnost. Udělení registrace je vázáno na naplnění zákonných materiálních a personálních předpokladů a umožňuje státní dohled nad kvalitou poskytovaných služeb. Poskytování sociálních služeb bez oprávnění je proto rizikové z hlediska špatného zacházení s jejich klienty a představuje správní delikt, k jehož stíhání je pověřen příslušný krajský úřad.

Na základě provedení systematických návštěv dvou zařízení ubytovacího typu v uplynulých letech **ochránce upozornil na významné riziko špatného zacházení v těchto zařízeních**. Pro posílení prevence vydal ochránce v roce 2013 Stanovisko k poskytování sociální péče na základě živnostenského oprávnění, sledoval postup jednoho krajského úřadu při stíhání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez oprávnění a obrátil se na Ministerstvo práce a sociálních věcí s požadavkem na sjednocení praxe krajských úřadů v rámci metodického vedení.

Řádné provedení **správního řízení o správním deliktu** je komplikované, neboť stíhané subjekty s úřadem nespolupracují. Úkolem krajského úřadu je jednak dokázat skutečnost poskytování služeb na konkrétní adrese, a dále též dokázat, že povaha poskytovaných služeb odpovídá službám sociálním. Na provedení řízení je však silný veřejný zájem, proto ochránce trvá na provádění řízení při zachování zásad správního trestání.

**V této souvislosti ochránce obecně upozorňuje, že v případě, kdy má krajský úřad důvodné podezření, že zařízení poskytuje sociální služby bez oprávnění, má zahájit správní řízení z moci úřední.** Důvodné podezření lze nabýt například na základě informací obsažených na internetových stránkách zařízení, od svědků, z vlastní činnosti či z činnosti jiných správních orgánů. V průběhu správního řízení, které ochránce sledoval, například krajský úřad dokázal, že zařízení poskytovalo řadu služeb charakteru sociální služby, zaměstnanci zařízení poskytovali celodenní ošetrovatelskou péči osobám závislým na péči, podávali léky a režimová opatření. Vycházel přitom z listinných důkazů, z vlastního šetření v zařízení, jakož i ze zprávy veřejného ochránce práv.

## 7 / Veřejné opatrovnictví

Výkon veřejného opatrovnictví (tzv. hmotněprávního) obcí, respektive pověřeným pracovníkem obecního úřadu, představuje podle judikatury Ústavního soudu výkon státní moci v přenesené působnosti, a tedy spadá do působnosti ochránce. V roce 2013 získal ochránce poznatky o tomto úseku veřejné správy jednak prošetřováním konkrétních podnětů, a jednak při provádění systematických návštěv.

Lze předeslat, že v této oblasti je velmi limitujícím faktorem **chybějící právní úprava opatrovnictví a nedostatek metodického vedení**. Byť je nová úprava civilního práva podrobnější i co se týká tzv. podpůrných opatření, stále se nejedná o stav umožňující efektivní ochranu práv opatrovaných, z nichž většinu tvoří lidé s omezenou svéprávností. Není přesně stanoveno, co spadá pod výkon funkce veřejného opatrovníka, ani jaké jsou jeho

základní zásady. Opatrovníci proto tápají ohledně rozsahu své činnosti a různě interpretují nejlepší zájem opatrovaného. Obce navíc často bojují s personální a finanční poddimenzovaností na tomto úseku.

Rozhodování o hospitalizaci a o umístění do pobytové sociální služby

Ochránce zaznamenal pochybení v rozhodování veřejných opatrovníků ohledně zásadních otázek života opatrovaných, konkrétně v oblasti rozhodování o hospitalizaci, případně o umístění do pobytové sociální služby z přirozeného prostředí. Ve veřejných opatrovnících je hluboce zakořeněn pečovatelský model, který je typický ochranou osob s duševním onemocněním a umístováním těchto osob do ústavních zařízení, kde se o ně nejlépe postarají.

Ochránce řešil stížnost pacienta psychiatrické nemocnice, který brojil proti své hospitalizaci zahájené na základě souhlasu veřejného opatrovníka, jehož jednání nadto považoval za její příčinu. V režimu dobrovolné hospitalizace byl omezen ve volnosti pohybu (nemohl opustit léčebnu) a přicházel každý měsíc o značnou část příjmu placením regulačních poplatků. Ačkoli od 1. ledna 2013 platí, že u osob hospitalizovaných na psychiatrii na základě souhlasu opatrovníka může být vedeno soudní řízení o přípustnosti jejich převzetí a držení v zařízení, až do zásahu ochránce nikdo nepodal podnět k jeho zahájení. Řízení naplnilo právo opatrovaného na ochranu před svévolným omezením svobody a narovnal stav jeho fakticky nedobrovolné hospitalizace.

Ochránce se setkal i s **případy rozhodování o budoucnosti opatrovaného tzv. „od stolu“**, aniž by opatrovník konzultoval životní situaci opatrovaného s jinými osobami, které člověku poskytují podporu a pomoc (osoby blízké, lékař, pracovníci zdravotních a sociálních služeb). V jednom případě opatrovník dokonce odmítl nabídku ke komunikaci s tím, že nemá žádnou zákonnou povinnost komunikovat s pečujícími. Zásadně se to vymyká konceptu „podporovaného rozhodování“, který je v současnosti prosazován.

### Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 7402/2013/VOP/JR

**V zájmu opatrovaného může být (a k povinnostem opatrovníka může náležet) i konzultace životní situace opatrovaného s odborníky, kteří jsou s opatrovaným v kontaktu.**

**Opatrovaný má jako osoba s postižením právo na život v přirozeném prostředí. Opatrovník by se měl snažit umožnit opatrovanému žít nezávislým způsobem života a k tomuto účelu by měl využít všech dostupných služeb.**

Veřejná opatrovnice rozhodla o umístění opatrovaného do vzdáleného domova se zvláštním režimem. Chystala se podepsat smlouvu o poskytnutí sociální služby, a to navzdory nesouhlasu opatrovaného (po dřívějším nerozhodném postoji) a negativnímu postoji jeho ambulantního psychiatra a terénního psychiatrického týmu, kteří jsou s opatrovaným v pravidelném kontaktu. Odmítla s těmito osobami v této záležitosti komunikovat.

Opatrovaný (trpící schizofrenií) byl přitom stabilizovaný ve svém přirozeném prostředí, měl sjednaný nájem na dobu neurčitou, byl zaměstnán, byl v pravidelné péči psychiatra i psychiatrického týmu (tříkrát týdně), měl sjednanou pečovatelskou službu. Péče v tomto režimu byla klientem i zainteresovanými pracovníky hodnocena jako optimální. Opatrovnice však spatřovala nejlepší zájem opatrovaného v bezpečném prostředí domova se zvláštním režimem, kde se aktuálně uvolnilo místo. Záležitost se vyřešila odkladem nástupu do zařízení.

Vzhledem k závazkům plynoucím z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je i při výkonu veřejného opatrovnictví třeba dbát na začlenění opatrovaných (i osob s trvalým duševním onemocněním) do společnosti. Tomuto cíli by měl být přizpůsoben i výběr co nejméně omezující sociální služby.







# 5 ■ Ochránce a diskriminace

V roce 2013 se z pohledu ochránce trend v oblasti rovného zacházení z předchozích let příliš nezměnil. Na ochránce se stále obracely osoby s námitkou diskriminace, přestože se v jejich případech o nerovné zacházení nejednalo (viz níže část 2/ Statistické údaje o podnětech, str. 91). Předpokládané **zranitelné skupiny** osob (senioři, osoby s postižením, etnické, náboženské či sexuální menšiny) se na ochránce obracely **v malé míře**. Z toho však nelze dovozovat, že by k nepřipustnému rozlišování mezi osobami v české společnosti nedocházelo.

Pokud ochránce šetřením podnětu dospěje k názoru, že by se v konkrétním případě mohlo jednat o diskriminaci, následně zjišťuje, že oběť diskriminace **nehodlá vymáhat svá práva soudní cestou**, přestože disponuje poměrně silnými důkazy k tomu, aby v civilním soudním řízení došlo ke **sdílení důkazního břemene**. Účinnost boje proti diskriminaci je tak prozatím **minimální**. Ochránce se proto rozhodl prostřednictvím výzkumu pojmenovat překážky, jimž čelí oběť diskriminace v přístupu ke spravedlnosti, a následně formulovat opatření k jejich odstranění. Výsledky výzkumu budou známy v roce 2014.

V roce 2013 se ochránce jako tzv. *equality body* soustředil především na **tři činnosti**, které mohou přispět k prosazení práva na rovné zacházení (jak v individuálních případech, tak i v systémové rovině).

## Bezplatná právní pomoc obětem diskriminace

Spolupráce ochránce s občanským sdružením *Pro Bono Alliance*, které vybraným obětem zprostředkovává bezplatnou právní pomoc z řad spolupracujících advokátů, přineslo své plody. Ze tří případů, které byly sdružení předány v roce 2012, došlo ve všech **k uspokojení nároků oběti diskriminace mimo soudní řízení**. V případě diskriminace osob se zdravotním postižením ve veřejné dopravě se dopravní podnik obětem písemně omluvil a změnil přepravní řád tak, aby v budoucnu nedocházelo k nerovnému zacházení. V případě diskriminace v přístupu k zaměstnání z důvodu věku bylo oběti vyplaceno přiměřené zadostiučinění v penězích.

V roce 2013 předal ochránce sdružení *Pro Bono Alliance* další **tři případy**. V prvních dvou se jednalo o diskriminaci v přístupu ke zboží a službám (v jednom případě bylo diskriminačním důvodem pohlaví, ve druhém věk), ve třetí kauze šlo opět o diskriminaci z důvodu věku v přístupu k zaměstnání, která je důsledkem současné ekonomické situace a zhoršených možností uplatnění na trhu práce. V jednom případě se oběť diskriminace rozhodla žalobu nepodat. Výsledky dalších dvou případů dosud nejsou ochránci známy.

## Situační testování

Situační testování je postup, který slouží ke **zjišťování a prokazování diskriminačního jednání**. Navozuje se situace, při níž je osoba příslušející ke skupině osob potýkajících se se znevýhodněním (například starší osoba, osoba se zdravotním postižením, Rom) **záměrně vystavena možnému diskriminačnímu jednání** aniž by testovaná osoba, u níž se předpokládá, že se diskriminace pravděpodobně dopustí, věděla, že je její jednání **sledováno**. Testovanému subjektu (například zaměstnavateli, poskytovateli zboží či služeb) přítom musí být v rámci situace zřejmé, že figurant je příslušníkem či příslušnicí marginalizované skupiny.

Ochránce používá situační testování při provádění **vlastních výzkumů** (viz níže část 1/ Doporučení a výzkumy, str. 90) a **při poskytování pomoci obětem diskriminace**. V posledním jmenovaném případě provádějí

testování externí spolupracovníci především z řad neziskových organizací, s nimiž ochránce uzavřel dohodu o spolupráci. Konkrétně se jedná o **Poradnu pro občanství, občanská a lidská práva, IQ Roma servis a Ligu lidských práv**. Důkaz získaný při situačním testování pak může oběť či nezisková organizace předat ochránci, který posoudí, zda došlo k diskriminaci, anebo se může rovnou obrátit na soud s žalobou.

V roce 2013 byly metody situačního testování užito v případech přístupů romské menšiny do nočních podniků a při hledání nájemního bydlení, dále při hledání zaměstnání pro osobu se zdravotním postižením a při podezření na diskriminaci z důvodu národnosti v přístupu k finančním službám.

## Spolupráce s inspekčními orgány

Ochránce a soudy nejsou jedinými orgány, které mají poskytovat ochranu obětem diskriminace. Patří k nim i **správní orgány**, které mohou prošetřovat, zda konkrétní fyzická podnikající či právnická osoba neporušila zákaz diskriminace. Ochránce proto spolupracuje se **Státním úřadem inspekce práce, Českou obchodní inspekcí, Českou školní inspekcí a Českou národní bankou**. Vyměňuje si s nimi poznatky a dostupné informace o problematice diskriminace formou kulatých stolů a odborných seminářů.

Inspekční orgány (na rozdíl od ochránce) mohou z moci úřední vstupovat do prostor kontrolovaných osob, klást jejich zaměstnancům otázky, získávat důkazy a ukládat opatření k nápravě, která jsou vynutitelná ve správním řízení. Ochránce proto doporučuje obětem diskriminace, aby se v případech, kdy je to účelné, **obracely na inspekční orgány samy** (děje se tak běžně v oblasti školství a zaměstnanosti). V ojedinělých případech se **sám ochránce obrací na konkrétní inspekční orgán** a žádá ho o provedení kontroly (například v případě podezření na nepřímou diskriminaci unijních občanů v přístupu ke službám). Ochránce tak čím dál častěji hodnotí nejen to, zda v konkrétním případě došlo k diskriminaci, ale také **posuzuje, zda konkrétní inspekční orgán postupoval při vyšetřování diskriminace v souladu s právem a principy dobré správy**.

## 1 / Doporučení a výzkumy

V roce 2013 realizoval ochránce v oblasti práva na rovné zacházení **jeden** výzkum. Vzhledem k četnosti individuálních stížností starších osob na nedostupnost finančních služeb se jevílo jako potřebné provést ucelený výzkum, ze kterého by bylo patrné, zda se jedná o individuální pochybení jednotlivých institucí (nebo zaměstnanců těchto institucí), či zda jde o systémový problém.

### Výzkum k otázce dostupnosti finančních služeb pro seniory

**Pokud je poskytování finanční služby bez dalšího omezeno horní věkovou hranicí, jedná se zpravidla o diskriminaci na základě věku. To platí především pro finanční služby krátkodobého charakteru, jako je například poskytování kreditních karet, krátkodobých spotřebitelských úvěrů, kontokorentu, cestovního pojištění, pojištění schopnosti splácet krátkodobé úvěrové produkty či pojištění vozidel.**

**V případě hypotečních úvěrů či životního pojištění může s ohledem na povahu produktů sledovat průměrně vysoká věková hranice legitimní cíl, neboť banka musí postupovat při své činnosti obezřetně a provádět své obchody tak, aby neohrožovala zájmy vkladatelů (z hlediska návratnosti jejich vkladů), či bezpečnost a stabilitu banky.**

**Realizovaný výzkum se opíral o dotazníkové šetření a o situační testování.** V rámci dotazníkového šetření byly osloveny všechny banky a pobočky zahraničních bank, pojišťovny a pobočky zahraničních pojišťoven, a vybraní nebankovní poskytovatelé finančních služeb. Z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že **pro seniory je nejhůře dostupnou službou životní pojištění** (věkově ho omezují všechny pojišťovny), úrazové pojištění (věkově ho omezuje 90 % pojišťoven) a pojištění schopnosti splácet (věkově ho omezuje 78 % bank, 100 % pojišťoven a 86 % nebankovních poskytovatelů; dalších 11 % bank a 14 % nebankovních poskytovatelů používá věk jako dodatkové kritérium). Přibližně třetina dotazovaných subjektů věkově omezuje také poskytování cestovního pojištění (37 % pojišťoven) a hypotečních úvěrů (33 % bank; dalších 33 % bank uplatňuje věk jako dodatkové kritérium). Zřejmě nejlépe je pro seniory dostupný finanční leasing, havarijní

pojištění, povinné ručení, kreditní karta a kontokorent (každou z těchto služeb věkově omezuje pouze jeden subjekt), dále pak spotřebitelský úvěr (věkově jej omezuje 18 % bank a 6 % nebankovních poskytovatelů; dalších 41 % bank a 38 % nebankovních poskytovatelů používá věk jako dodatkové kritérium).

Druhá část výzkumu v podobě situačního testování navazovala na dotazníkové šetření. Speciálně proškolení figuranti a figurantky ve vyšším věku navštěvovali pobočky jednotlivých subjektů (případně oslovovali telefonicky ty subjekty, které neměly kamennou pobočku) a poptávali kreditní karty, krátkodobé spotřebitelské úvěry a cestovní pojištění. Výsledky situačního testování potvrdily, že **část subjektů nabízejících kreditní karty a spotřebitelské úvěry omezuje poskytování těchto služeb na základě věku**. Pouze v případě cestovního pojištění nebyl zaznamenán žádný případ odmítnutí na základě věku, avšak vyšší věk významným způsobem produkt prodražuje. Některé pojišťovny také neumožňovaly osobám starším 80 let uzavřít cestovní pojištění online (na rozdíl od mladších zájemců). V jednom případě nebylo klientům starším 70 let umožněno sjednat pojištění pouze s nižším krytím léčebných výloh. K odmítnutí poskytnout kreditní kartu na základě věku bez dalšího došlo v případě dvou subjektů. Jiný subjekt před testující osobou skutečnost, že poskytuje kreditní karty, popřel. V jiném případě pracovník naznačoval, že věk žadatele může být problém. K jasnému odmítnutí poskytnout spotřebitelský úvěr čistě kvůli vyššímu věku došlo u dvou z patnácti subjektů. V jednom případě subjekt nesčítal pro účely dosažení minimální výše příjmu starobní důchod s jakýmkoliv jiným zdrojem příjmu. Ve dvou případech pak pracovník naznačoval, že věk žadatele může být problém.

**Na základě výsledků výzkumu ochránce formuloval několik doporučení.** Zejména doporučil neuplatňovat horní věkové hranice u finančních služeb krátkodobého charakteru (poskytování kreditních karet, krátkodobých spotřebitelských úvěrů, kontokorentu, cestovního pojištění, pojištění schopnosti splácet či pojištění vozidel). Dále doporučil, aby se v případě navýšení pojistného za krátkodobou službu na základě věku pojišťovna opírala o přesné pojistné matematické a statistické údaje a aby rozdíl ve výši pojistného či pojistného plnění byl přiměřený. Pokud pouze o pár měsíců (či dnů) starší osoba musí platit pojistné ve výši například dvojnásobku pojistného ve srovnání s mladší osobou, jedná se o navýšení nepřiměřené, byť ho nelze označit bez dalšího jako diskriminační. Starobní důchod by také neměl být překážkou poskytnutí finančních služeb a při hodnocení příjmu by měl být akceptovatelný příjem z více zdrojů. Pokud je nutné, aby se osoby vyššího věku dostavily na pobočku, měly by být v zájmu transparentnosti takového počínání zřejmé důvody, proč se tak děje.

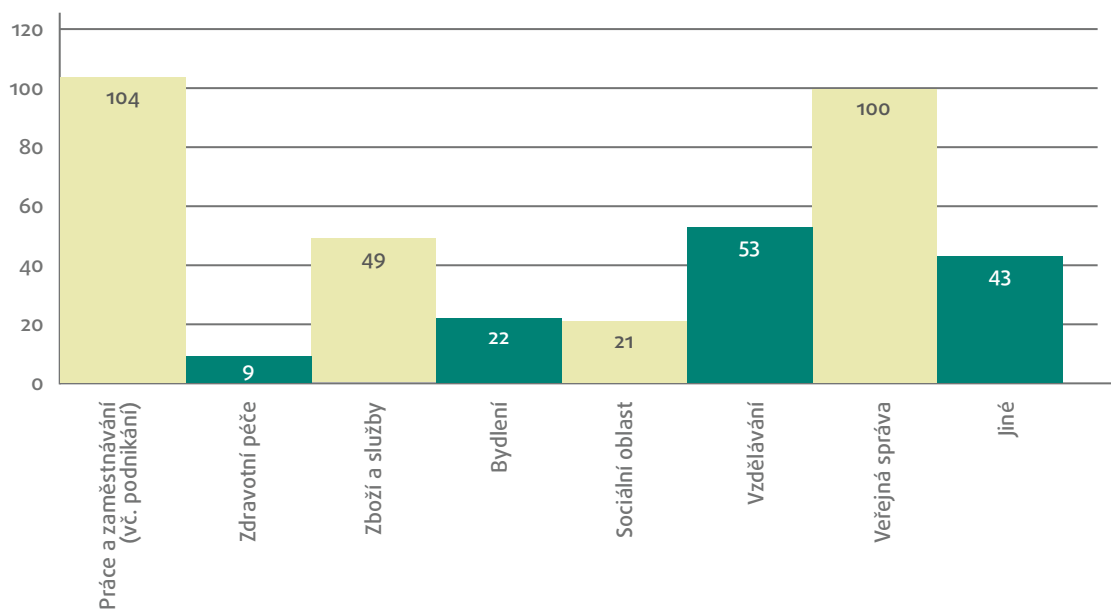
## 2 / Statistické údaje o podnětech

V roce 2013 obdržel ochránce **360 podnětů**, v nichž stěžovatelé namítali nerovné zacházení. Vyřídil **401** podnětů s namítanou diskriminací. Diskriminaci zjistil ve **20 případech**. V ostatních případech stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak by případně měli postupovat při ochraně svých práv. Celkem **40** podnětů se týkalo slevy na dani z příjmů u poplatníků pobírajících starobní důchod (viz též kapitola Daně, poplatky a cla, str. 61).

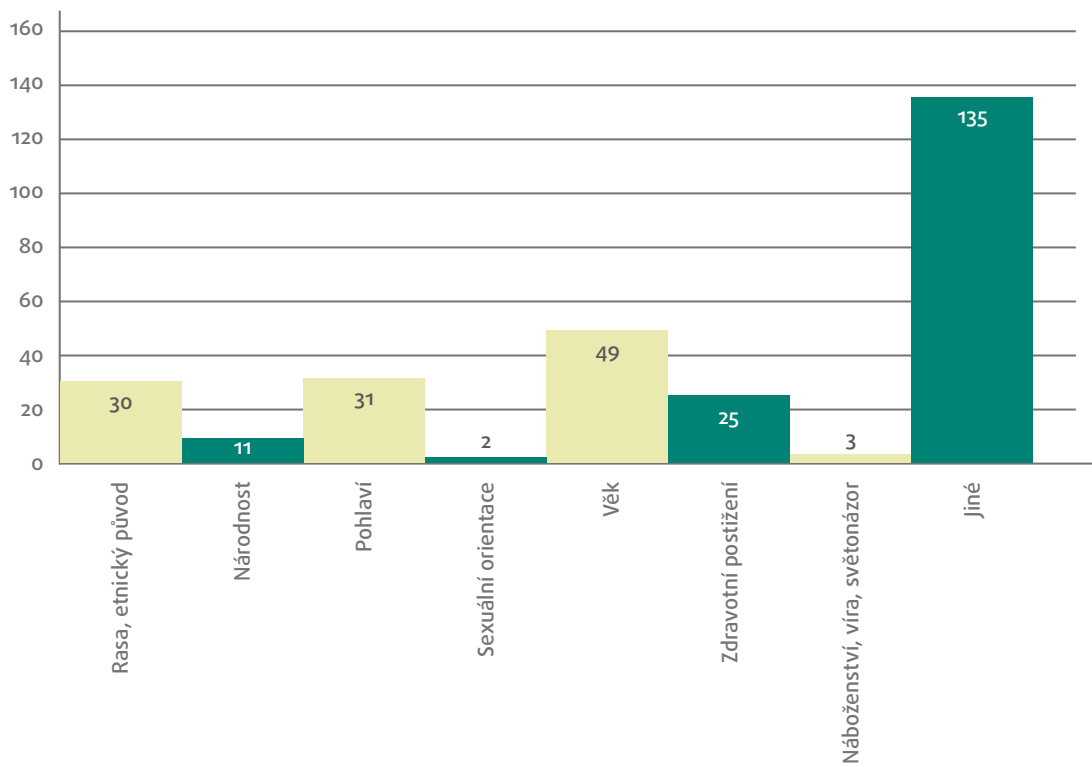
Z následujícího grafu vyplývá, že lidé nejčastěji namítají diskriminační jednání v oblasti **veřejné správy** (celkem **100** podnětů). Ochránce zjišťuje, že lidé si pod diskriminací představují jakékoliv nerovné zacházení či subjektivně pociťovanou nespravedlnost. Využívá proto těchto podnětů, aby poučil stěžovatele o tom, co je v právním smyslu diskriminace a jak se lze proti ní bránit.

Mezi oblastmi výslovně pokryté antidiskriminačním zákonem (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění č. 89/2012 Sb.), v nichž je diskriminace nejčastěji namítána, patří tradičně **práce a zaměstnávání (104)**, **vzdělávání (53)** a **přístup ke zboží a službám (49)**.

### Struktura podnětů dle oblastí, v nichž je diskriminace namítána



### Diskriminační důvod



Z grafu lze zjistit, že lidé v nezanedbatelné míře namítají diskriminaci z důvodů, které **nejsou uvedeny** v antidiskriminačním zákoně. K těm nejčastějším v roce 2013 patřily trvalý pobyt, státní příslušnost, rodinný stav či sociální či ekonomický status. Tyto důvody ochránce zařazuje do sběrné kategorie „**Jiné**“ (135). Z **tradičních** diskriminačních důvodů byly nejčastěji namítány tyto: **věk (49)**, **pohlaví (31)**, **etnicita (30)** a **zdravotní postižení (25)**.

## 3 / Vybrané podněty a komentáře

### 3 / 1 Práce a zaměstnávání

Problematika diskriminace v oblasti zaměstnávání se nedotýká jen lidské důstojnosti, ale též možnosti osob získávat prostředky k vlastní obživě. I z tohoto důvodu jsou (stejně jako v minulých letech) stížnosti v této oblasti jedny z nejčastějších a tvoří dominantní část agendy ochránce v oblasti práva na rovné zacházení.

#### Nepříznivé zacházení na základě rodičovství a zdravotního postižení

Lidé narážejí na diskriminaci v zaměstnání (nebo v přístupu k zaměstnání) z celé řady důvodů. Často se setkávají například s diskriminací na základě rodičovství; **nezřídka jsou pokládány dotazy ohledně rodičovství či péče o děti již před vznikem pracovního poměru**, přičemž potenciální zaměstnavatel jednak porušuje zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), navíc jsou pak (nezákonně) získané informace týkající se rodičovství (ale často také věku a podobně) základem diskriminačního nepřijetí do zaměstnání.

Také osoby se zdravotním postižením se často obrací na ochránce se stížnostmi na diskriminaci. Mnohdy narážejí na neochotu zaměstnavatele přizpůsobit pracovní podmínky jejich postižení, **přičemž porušením povinnosti přijmout tzv. přiměřené opatření se zaměstnavatel dopouští nepřímé diskriminace**. Zdravotní postižení také představuje překážku při hledání zaměstnání, v čemž osobám se zdravotním postižením nenapomáhá ani zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který s účinností od 1. ledna 2012 vyloučil osoby s postižením z agenturního zaměstnávání. K této záležitosti sdělil ochránce své připomínky v rámci příslušného připomínkového řízení.

Ochránce také řešil dva specifické případy z oblasti přístupu k zaměstnání. V prvním se zabýval interpretací pojmu „zdravotní postižení“ a mezinárodními a lidskoprávními závazky České republiky ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.

#### Podnět sp. zn.: 157/2012/DIS/JŠK

**Onemocnění virem HIV (a to i v asymptomatické fázi) je možné považovat za zdravotní postižení, tj. za zakázaný diskriminační důvod dle antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).**

**Striktní omezení přístupu nebo výkonu určité profese z důvodu zdravotního postižení bez objektivního a rozumného ospravedlnění představuje porušení zákazu diskriminace a zásah do základních práv.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. B. se stížností na postup zaměstnavatele, Českou republiku – Policii České republiky, u kterého stěžovatel pracoval jako vrchní asistent u útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Pan M. B. je HIV pozitivní. Zaměstnavatel se o jeho zdravotním stavu dozvěděl, a nařídil provedení lékařského posouzení způsobilosti příslušníka bezpečnostního sboru k výkonu služebního místa. Lékař přitom pouze ověřil diagnózu ve fakultní nemocnici, kde bylo onemocnění zjištěno, jinak žádné další vyšetření neprováděl. Závěr lékařského posouzení zněl, že M. B. pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby. Ředitel příslušného útvaru následně rozhodl o propuštění stěžovatele ze služebního poměru.

Ochránce považoval za problematickou skutečnost, že hodnocení zdravotní způsobilosti na základě vyhlášky o zdravotní způsobilosti (vyhláška č. 393/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je mechanické a automatické. Posudkový lékař mnohdy nemá možnost posoudit reálnou způsobilost k výkonu služby. Pakliže z vyhlášky vyplývá, že zdravotní stav v dané kategorii představuje bez dalšího zdravotní nezpůsobilost, je se zařazením automaticky spojeno skončení slu-

žebního poměru; prokazatelnost příčinné souvislosti mezi zdravotním postižením a zdravotní nezpůsobilostí k výkonu služby, jejímž důsledkem je skončení služebního poměru, však v nastíněném postupu chybí. Díky mechanickému způsobu určování zdravotní způsobilosti má navíc stát jako zaměstnavatel ve srovnání se soukromým zaměstnavatelem výrazně jednodušší situaci, a je na něj kladeno méně povinností.

Ochránce dovodil, že úprava v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb. ve znění pozdějších předpisů) stanovující striktní omezení v přístupu k určitým profesím, je ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a podpůrně též ve světle rozhodnutí polského Ústavního soudu v analogické věci) v rozporu s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách a s Listinou základních práv a svobod. Na základě zprávy ochránce podal pan M. B. žalobu k soudu.

Ve druhém případě se ochránce zabýval dopadem pravidel pro přerušení práce na postdoktorákem grantovém projektu do života rodičů (vědců a vědkyň). Uvedený případ byl i mediálně sledován.

### Podnět sp. zn.: 81/2012/DIS/ZO

**Pravidla pro přidělování finanční podpory na vědecké projekty z veřejných prostředků, která určuje Grantová agentura České republiky jako poskytovatel této podpory, se musí pohybovat nejen v mezích zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (zákon č. 130/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a zákona o rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale musí být v souladu také s jinými právními předpisy, tzn. i s antidiskriminačním zákonem.**

**Pokud by dopady zdánlivě neutrálně nastavených pravidel pro přerušení práce na postdoktorákem grantovém projektu byly takové, že by mohly znevýhodňovat kohokoli z důvodu rodičovství, byla by tím naplněna podstata nepřímé diskriminace z důvodu pohlaví (těhotenství, mateřství nebo otcovství).**

Na veřejného ochránce práv se obrátila jménem několika vědkyň paní M. L. z pozice ředitelky veřejné výzkumné instituce při Akademii věd České republiky. Vědkyně žádaly o úpravu podmínek řešení již schváleného grantového projektu z důvodu svého mateřství. Většinou se jednalo o přerušení řešení projektu po dobu čerpání mateřské, respektive rodičovské dovolené. Bylo sice možné podat žádost o úpravu doby řešení projektu, respektive jeho přerušení na určitou dobu, nicméně pravidla byla velmi restriktivní. Žádost bylo možné podat pouze dvakrát ročně v předem stanovených termínech bez ohledu na subjektivní potřeby řešitelky. Přerušit práci na projektu bylo navíc možné pouze na jeden rok (ani na dobu delší, ani kratší) a postdoktorák grant mohl být jedné osobě poskytnut pouze jedenkrát, v období maximálně do čtyř let od získání doktorského titulu. Pokud tedy řešitelka nebo řešitel museli práci na projektu předčasně ukončit (kvůli nemožnosti přerušit), nemohli již požádat o postdoktorák grant znovu. Ochránce proto ve své zprávě doporučil, aby Grantová agentura České republiky pravidla změnila a nastavila je flexibilněji – tak, aby přístup k postdoktorákům grantům, a tedy k seberealizaci v zaměstnání nebyl omezen z důvodu rodičovství. V současné době Grantová agentura České republiky pracuje na změně pravidel a novém systému grantů.

### 3 / 2 Zboží a služby

Oblast zboží a služeb je velmi rozmanitá a ochránce se v roce 2013 stejně jako v minulých letech setkal s namítanou diskriminací v celé řadě služeb rozdílné povahy. Ochránce se například zabýval stížností těhotné ženy, která si objednala léčebný pobyt v lázních a předpokládala, že jí lékař doporučí vhodné procedury. Na místě samém jí však lékařka sdělila, že z důvodu těhotenství nemůže absolvovat žádné procedury (a následně absolvovala pobyt v jiných lázních). Ochránce se také setkal se stížnostmi osob se zdravotním postižením, které z důvodu absence bezbariérového přístupu nemohly využívat poštovních služeb. Specifickou kategorií služeb pak představuje přístup k vyhrazenému parkovacímu místu pro osobu se zdravotním postižením.

#### Věk a zdravotní postižení jako překážka v přístupu k finančním službám

Ve velké míře se na ochránce obracely starší osoby, které měly problém s dostupností finančních produktů. Vzhledem k četnosti individuálních stížností proto ochránce realizoval výzkum (viz výše část 1/ Doporučení a výzkumy, str. 90).



V některých případech však nebyl věk překážkou v přístupu k finančnímu produktu, ale stal se například záminkou k odepření pojistného plnění z úrazového pojištění, když byly následky úrazu nesprávně přičítány věku. Vedle těchto stížností se ochránce setkal i s případy, kdy byl přístup k finančnímu produktu absolutně odepřen i osobě se zdravotním postižením, aniž by bylo rozdílné zacházení rozumně odůvodněné a přiměřené.

### Podnět sp. zn.: 110/2012/DIS/JŠK

**Rozdílné zacházení z důvodu věku tam, kde je vyšší pojistné riziko založeno na příslušných a přesných pojistně matematických a statistických údajích, může být přípustné, spočívá-li v odlišném stanovení výše pojistného, či v odlišném stanovení výpočtu pojistného plnění.**

**I když u starších osob dochází přirozeně ke snížení akomodace očí, není možné zcela odmítnout u těchto osob odškodnění za snížení akomodace oka, pakliže k němu došlo v důsledku úrazu, nikoliv věku.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. M. se žádostí o prošetření postupu pojišťovny, se kterou měl uzavřenou pojistnou smlouvu vztahující se též na trvalé následky úrazu. Plnění nárokoval v souvislosti se zraněním levého oka, ke kterému došlo po zásahu hokejovým pukem. Absolvoval několik operací zraněného oka, avšak poté již na oko neviděl bez korekce tak, jako dřív. Pojišťovna vycházela ze závěru, že porucha akomodace je vzhledem k věku klienta přirozená, a odmítla uhradit pojistné. Jak konstatoval ochránce, ve vztahu k definovanému rozsahu pojistného plnění by za přirozenou poruchu akomodace bylo možno považovat poruchu, k níž dojde přímo v důsledku věku. Naproti tomu za nepřirozenou lze považovat traumatickou poruchu akomodace vzniklou v důsledku náhlé zevní události, tj. poruchu, ke které dojde bez ohledu na věk následkem úrazu. To, že míra a rozsah poruchy akomodace odpovídala přirozené poruše akomodace, neznamená, že šlo v případě J. M. o přirozenou poruchu akomodace. Z lékařské zprávy bylo patrné, že k poruše akomodace došlo v důsledku úrazu. Nemohlo se tedy jednat o přirozenou poruchu akomodace na základě věku, nýbrž o traumatickou pouřazovou poruchu akomodace, která svojí mírou pouze odpovídala poruchám, k nimž dochází u vrstevníků stěžovatele i přirozeně. Mezi věkem a poruchou nebyla žádná příčinná souvislost, proto dospěl ochránce k závěru, že postup pojišťovny byl diskriminační. Pojišťovna se však se závěry ochránce neztotožnila a nebyla ochotna poskytnout stěžovateli satisfakci. Pan J. M. se na soud s žalobou neobrátil.

Ochránce zároveň vyslovil nesouhlas s plošnou praxí největšího držitele poštovní licence v České republice, který nerovně zachází s osobami mladšími patnácti let. Kromě zásady rovného zacházení akcentoval i právo dítěte před svévolným zasahováním jiných osob do jeho soukromí.

### Podnět sp. zn.: 16/2013/DIS/LOB

**Praxe, podle níž držitel poštovní licence nevydává osobám mladším patnácti let objednané zboží, je přímo diskriminační na základě věku podle § 1 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona. Současně se může jednat o správní delikt spočívající v neodůvodněném znevýhodnění části zájemců o poštovní služby ve smyslu § 37a odst. 3 písm. c) ve spojení s § 33 odst. 4 zákona o poštovních službách (zákon č. 29/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).**

**Dítě má právo na ochranu soukromí, pod které se řadí rovněž zákaz svévolného zasahování do korespondence. Aby mohlo dítě své právo aktivně využívat, je nezbytné, aby se ke své zásilce vůbec dostalo. Je proto nepřijatelné, aby držitel poštovní licence stanovil interní pravidla, kterými by v podstatě právo dítěte omezoval. Takový zásah je možný výhradně na základě zákona. Navíc je třeba mít na paměti, že opatřením držitele poštovní licence může být omezeno i právo dítěte na rodinný život, jelikož prostřednictvím zapsaných poštovních zásilek může dítě být v kontaktu s příbuznými či jinými osobami blízkými.**

Nezletilý A. M. (14 let) si za ušetřené kapesné objednal zboží z internetu. Když si chtěl zásilku osobně vyzvednout na pobočce držitele poštovní licence, byl odmítnut, přestože prokázal svou totožnost platným cestovním pasem. Pracovnice pobočky tvrdila, že dle poštovních podmínek nemůže vydat zásilku osobě mladší 15 let. Na pobočku proto museli přijít rodiče A. M., kteří zásilku převzali. A. M. se vzápětí obrátil na ochránce, neboť mu uvedená praxe přišla nepřiměřená.

Argumenty předestřené držitelem poštovní licence nepřesvědčily ochránce o zákonnosti postupu při předávání tzv. zapsaných zásilek. Dospěl k závěru, že výše popsaná praxe odporuje nejen antidiskriminačnímu zákonu, ale zároveň je v rozporu s právem dítěte na ochranu jeho soukromí (zákaz svévolného zasahování do korespondence dítěte). Ochránce doporučil, aby došlo ke změně poštovních podmínek od 1. ledna 2014, mimo jiné i v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), který výrazně posiluje práva nezletilých osob.

Držitel poštovní licence se neztotožnil se závěry ochránce a doporučení nepřijal. Ten se proto obrátil na Český telekomunikační úřad, který může zahájit s držitelem poštovní licence správní řízení. Odesilatelé zásilek určených osobám mladším 15 let jsou totiž znevýhodněni tím, že pošta stanoví přísnější podmínky pro zprostředkování kontaktu mezi uvedenými osobami (k převzetí zásilky je vyžadována součinnost další osoby).

### 3 / 3 Vzdělání

#### Problémy žáků se speciálními vzdělávacími potřebami

Stížnostmi na nedostatečnou podporu dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v základních školách se ochránce zabýval i v roce 2013. Setkal se hned s několika případy nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v poskytování vzdělání. Ochránce je znepokojen zejména těmi situacemi, kdy zákonní zástupci dítěte musí vynakládat nemalé peněžní částky na zaplacení podpůrných a vyrovnávacích opatření (například asistent pedagoga) proto, aby se jejich dítě mohlo na základě doporučení poradenských zařízení vzdělávat v základní škole hlavního vzdělávacího proudu. Popsaný nepříznivý stav je setrvalý a vyžaduje do budoucna aktivní přístup všech aktérů na poli vzdělání (státní správy, samosprávy, pedagogů, odborníků, nevládních organizací a rodičů). Bez změny financování regionálního školství se situace ve vztahu ke znevýhodněným žákům bude i nadále prohlubovat. O vypjaté situaci vypovídají první žaloby zákonných zástupců dětí, které jsou směřovány proti státu z důvodu porušení čl. 24 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením.

#### Diskriminace na základě státní příslušnosti ve vysokém školství

Právní předpisy Evropské unie zapovídají nerovné zacházení s občany Evropské unie. Přesto ochránce naráží na situace, kdy je s těmito občany (většinou slovenskými státními příslušníky) nerovně zacházeno právě v oblasti vzdělání. V případě, který ochránce posuzoval, bylo paradoxní, že sociální výhoda v podobě placené stáže, o níž nemohly žádat osoby bez trvalého pobytu na území České republiky, byla financována z operačních programů Evropské unie.

#### Podnět sp. zn.: 114/2012/DIS/JKV

**Omezení cílové skupiny pro účely podpory poskytované v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, určeného pro podporu regionů České republiky, pouze na státní příslušníky České republiky, respektive osoby s povoleným trvalým pobytem na území České republiky, představuje diskriminaci založenou na státní příslušnosti, která je v rozporu s primárním právem Evropské unie (čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie).**

**S ohledem na to, že podmínka českého státního občanství, respektive trvalého pobytu na území České republiky, dopadá především na slovenské studující dojíždějící za studiem do České republiky, jedná se zároveň o diskriminaci založenou na národnosti v rozporu s antidiskriminačním zákonem.**

Studentka upozornila ochránce, že výhody z projektu „Inovace uměnovědných studijních oborů na Filosofické fakultě Masarykovy univerzity“ jsou přiznávány pouze studujícím s občanstvím České republiky či trvalým pobytem v České republice. Stěžovatelka namítala diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, neboť se jako občanka Slovenské republiky bez trvalého pobytu na území České republiky nemohla účastnit stáže v rámci výše uvedeného projektu.

Ochránce konstatoval, že podpora poskytovaná studentům v rámci projektu sice věcně spadá pod čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (uplatní se tedy zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti), ale nejde o vyživovací podporu při studiu, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. U vyživovacích podpor Soudní dvůr Evropské unie několikrát judikoval, že

podmínka státního občanství či trvalého pobytu je legitimní. Nicméně hlavním cílem programu není poskytování podpory studujícím za účelem finančního zvládnutí studia, nýbrž umožnění výkonu stáže a zlepšení profesních (kvalifikačních) předpokladů jednotlivců, a tím také zvýšení kvality lidských zdrojů v regionu. Navíc s ohledem na kontext regionu měla tato omezující podmínka dopad především na státní příslušníky Slovenské republiky, kteří vykonávali právo volného pohybu za účelem studia uvnitř Evropské unie. Ochránce připomněl, že studující ze Slovenské republiky většinou nejsou schopni vyhovět podmínce pro získání trvalého pobytu na území České republiky, přesto studium studijního programu v České republice zpravidla znamená vybudování úzkého vztahu k České republice a mnohdy též budoucí usazení za účelem zaměstnání.

Žádné přesvědčivé argumenty nepředložilo ani Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, což ochránce vedlo k závěru, že omezující podmínka, zakotvená v odst. 13 Výzvy č. 28 Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicího orgánu Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost představuje přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ochránce bude požadovat, aby v případě operačních programů a výzev na další období byla kritéria pro přístup k různým programům stanovena v souladu s ujednáními a vnitrostátními předpisy.

### 3 / 4 Zdravotní péče

V rámci řešení konkrétního podnětu se ochránce zabýval **nediskriminačním poskytováním zdravotní péče při umělém přerušení těhotenství**, které je upraveno zákonem o umělém přerušení těhotenství (zákon č. 66/1986 Sb.) a prováděcí vyhláškou k tomuto zákonu (vyhláška 75/1986 Sb., ve znění vyhlášky č. 467/1992 Sb.). Podle citovaného zákona lze provést interrupci, jestliže o to žena požádá a její těhotenství nepřesahuje 12 týdnů, a nebrání-li tomu zdravotní důvody. Na úrovni prováděcí vyhlášky je pak blíže specifikováno, že za takové zdravotní důvody je třeba považovat i situaci, kdy od posledního zákroku dosud neuplynulo šest měsíců. **Šestiměsíční zákaz** provedení interrupce pak podle vyhlášky **neplatí, je-li žena starší 35 let**, anebo již alespoň dvakrát rodila.

Ochránce po důkladném posouzení situace dospěl k závěru, že pokud by k věkovému omezení neexistoval žádný **medicínský důvod**, pak by takové znevýhodnění žen pouze na základě jejich věku mohlo naplnit znaky **přímé diskriminace**. Žádných pochybností pak nemá ochránce o tom, že samotný zákon je **v rozporu s právem Evropské unie**, neboť vylučuje z přístupu ke zdravotní péči a ke zdravotním službám ty cizinky, které pobývají na území České republiky pouze přechodně. Takové pravidlo totiž bez dalšího představuje **diskriminaci z důvodu státní příslušnosti**. Se svými závěry ochránce seznámil Ministerstvo zdravotnictví, které **si je vědomo zastaralosti právní úpravy**. Ministerstvo zdravotnictví je připraveno uvést v život právní regulaci, která již byla v roce 2011 navržena (prošla dokonce odbornou diskuzí a připomínkovým řízením), ale nebyla nakonec přijata. Připomnělo, že uvedený návrh již **žádná diskriminační ustanovení neobsahoval**. Ochránce proto bude vývoj kolem nové právní úpravy i **nadále sledovat**.

### 3 / 5 Bydlení

Bydlení je základní a nezbytnou potřebou všech lidí. S nerovným přístupem k bydlení se dle poznatků ochránce setkávají nejčastěji **senioři, osoby s postižením a příslušníci romské menšiny**. Ve většině šetřených případů však neexistuje o diskriminaci **důkaz** (zvláště v případě obecního bydlení), a proto se ochránce svou autoritou snaží **předcházet podezření na diskriminaci** formulováním individuálních doporučení pro poskytovatele bydlení.

Ochránce v roce 2013 především konstatoval, že chce-li město některé byty ve svém majetku vymezit jako **byty startovací pro mladé osoby**, je nutné, aby to bylo předem stanoveno v **transparentních pravidlech**. Pokud nejsou byty předem jasně vymezeny jako byty startovací pro mladé a obec následně odmítne uzavřít nájemní smlouvu se starší osobou, vzniká důvodné podezření na diskriminaci založenou na věku.

V jiném případě ochránce uvedl, že pravidla pro nakládání s obecním bytovým fondem **nemohou být chráněna podle autorského zákona jako duševní vlastnictví obce**. Podmínky pro přístup k obecnímu bydlení

musí být transparentní a informace o pravidlech pro přidělování bytů musí být veřejnosti **volně dostupné**. Na základě uvedeného doporučení město svá kritéria zveřejnilo.

Při posuzování podezřelých kritérií pro přidělování bytů (a jejich případného diskriminačního dopadu na romskou menšinu) vychází ochránce ze znění tzv. rasové směrnice [srov. čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice Rady 2000/43/ES], podle níž postačuje pro naplnění podstaty nepřímé diskriminace **pouhá potencionální hrozba znevýhodnění**. Pravidla pro nakládání s obecním bytovým fondem mohou být proto diskriminační, aniž by **fakticky došlo k negativním dopadům do právní sféry konkrétního jednotlivce**.

Ochránce také dospěl k závěru, že **přijetí žádosti o přidělení bytu zvláštního určení pro osobu s postižením nelze podmínit pobíráním dávky sociálního zabezpečení**. Občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. prosince 2013) obsahoval jen velmi stručnou právní úpravu bytů zvláštního určení jako zvláštního druhu bydlení pro osoby se zdravotním postižením, což je i jedinou podmínkou pro přidělení bytu tohoto typu. **Existence zdravotního postižení není z hlediska práva na rovné zacházení vázána na přiznání žádné dávky**. Jakkoli míra soběstačnosti člověka, který o byt zvláštního určení žádá, hraje nepochybně důležitou roli při posuzování žádosti o byt, vazbu na přiznání konkrétní dávky (například invalidní důchod, příspěvek na péči), která by měla být podmínkou pro přidělení bytu, nelze z platného práva dovodit. Pokud tedy pronajímatel bytu zvláštního určení trvá na předložení potvrzení o pobírání dávky sociálního zabezpečení a **nespokojí se s jinými doklady prokazujícími fakticitu postižení** (například vyjádření ošetřujícího lékaře), může se dopustit diskriminace osoby se zdravotním postižením.

## 4 / Osvětová a vzdělávací činnost

Osvěta a vzdělávání v oblasti rovného zacházení je nedílnou součástí práce každého národního antidiskriminačního místa. Ochránce proto i nadále spolupracoval se svými klíčovými partnery ze soukromého sektoru, tj. Pro Bono aliancí a společností LMC, s.r.o. Zajišťoval vzdělávání a praxi posluchačů právnických fakult z Prahy, Brna a Olomouce, ať již prostřednictvím klinik, tematických přednášek či simulovaných soudních jednání. Ochránce a zaměstnanci jeho Kanceláře vystoupili více než na třiceti konferencích a odborných setkáních, které se týkaly rovného zacházení a ochrany před diskriminací (situační testování, práva LGBTI, age management, vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, whistleblowing, a další). Zároveň ochránce uspořádal kulatý stůl *Společně proti diskriminaci* pro spolupracující inspekční orgány a vybrané ústřední orgány státní správy, s nimiž řešil některé klíčové otázky (statistické údaje, dokazování diskriminace, přípustnost nahrávek jako důkazu ve správních řízeních). Na sklonku roku uspořádal workshop *Diskriminace v praxi mediátora*, aby zjistil, je-li možné doporučit obětem diskriminace vyřešení konfliktu prostřednictvím mediace. Největší odbornou akcí však byla konference *Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv*, která přinesla nejen teoretickou diskuzi o právní úpravě rovného zacházení, ale i řadu informací a poznatků z praxe. Různorodost názorů na některé problémy přispěla k živé diskuzi odborníků nad budoucností ochrany před diskriminací.

## 5 / Komunikace s evropskými subjekty

Ochránce i nadále intenzivně spolupracoval se sítí antidiskriminačních těles *Equinet*. Dva zaměstnanci Kanceláře byli na základě nominace ochránce členy pracovních skupin (*Equality law in Practice, Gender related issues*). Ostatní zaměstnanci se účastnili odborných seminářů a školení k vybraným otázkám (rovnost v odměňování, podpora zaměstnavatelů a poskytovatelů služeb, ochrana osob se zdravotním postižením). V rámci této spolupráce ochránce nejen čerpal informace z činnosti jiných organizací (například o diskriminaci v reklamě či personálním a technickém zabezpečení rovných příležitostí žen a mužů), ale předal své poznatky ze své činnosti evropským kolegům (afirmativní akce, diskriminace z důvodu pohlaví v přístupu ke službám, sladování pracovního a osobního života). Nad rámec této spolupráce prezentoval své poznatky ze situačního testování srbským kolegům. Poznatky o ochraně etnických a sexuálních menšin předal organizaci ENAR (*European Network against Racism*) a Agentuře pro základní práva Evropské Unie (*FRA*).





# 6

## Dohled nad vyhošťováním cizinců

101

Působnost vykonávaná ochráncem na základě § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tedy provádění sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody (dále jen „sledování vyhoštění“), zahrnuje v praxi monitoring správních a soudních rozhodnutí vydaných ve věci správního zajištění či vyhoštění cizinců, jakož i dohled nad praktickou realizací trestního i správního vyhoštění, předání či průvozu cizinců. Ochránce tak skýtá záruku účinného systému pro sledování nuceného navrácení, který požaduje čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice).

Za rok **2013** ochránce obdržel a analyzoval celkem **2 193** rozhodnutí o správním vyhoštění (v roce 2012 obdržel celkem 2346 takových rozhodnutí), **258** rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení (v roce 2012 šlo o 366 rozhodnutí) a **13** rozsudků soudů týkajících se soudního přezkumu zajištění (v roce 2012 bylo ochránci zasláno 43 rozsudků).

### 1 / Sledování vyhoštění

V rámci monitoringu faktické realizace výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody, **dohlížel ochránce na průběh pěti nucených návratů cizinců.**

Jednalo se o monitoring pozemní fáze správního vyhoštění dvou státních příslušníků Mongolska, kteří se navraceli v rámci programu Mezinárodní organizace pro migraci „dobrovolné návraty“, a dále o předání v rámci tzv. Dublinského nařízení občana Nigerské republiky do Itálie a stejný druh předání desetičlenné rodiny ruských státních příslušníků do Polska. Ochránce dohlížel rovněž na průběh dvou trestních vyhoštění, a to vyhoštění občana Slovenské republiky a občana Mongolska do země jejich původu.

**Ochránce poukázal na špatnou praxi**, kdy byli žadatelé o mezinárodní ochranu spolu se svými osmi dětmi bezprostředně před policejní eskortou téměř jednu hodinu umístěni v uzamčené zamřížované místnosti z důvodu vyřizování administrativy. Byť byl zajištěn přístup k toaletě, umístění dětí v místnosti připomínající policejní celu považuje ochránce za zcela nevhodné a s tímto postojem obeznámil policii, která přislíbila nápravu ve věci. V dalších otázkách faktického zacházení s cizinci v průběhu návratových operací neshledal ochránce žádná pochybení.

### 2 / Rozhodování o povinnosti opustit území a předávání cizinců na základě readmisních dohod

Na základě praktických poznatků vyplývajících ze sledování vyhoštění ochránce ukončil šetření ve věci vydávání rozhodnutí o povinnosti opustit území ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců na území České republiky

(zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce svým šetřením zjistil, že policie v některých případech nevedla s cizinci předmětné řízení a nepostupovala tak v souladu se zákonem. Dále ochránce poukázal na aplikaci ve Sbírce zákonů nepublikované mezinárodní Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o předávání osob na společných státních hranicích ze dne 10. května 1993 (dále jen „readmisní dohoda s Polskem“) ve správních řízeních a praxi policie (zajištění za účelem předání, rozhodnutí o povinnosti opustit území, realizace předání).

Ochránce seznámil ředitele služby cizinecké policie se závěry ze šetření a požadoval přijetí opatření k nápravě. Svým šetřením ochránce dosáhl změny nezákonné praxe policie, která **bude v každém jednotlivém případě vést s cizincem správní řízení o povinnosti opustit území**, jehož výsledkem bude vydání rozhodnutí, a dosáhl toho, že po dvaceti letech **byla ve Sbírce mezinárodních smluv publikována readmisní dohoda s Polskem**, čímž se otevřela cesta pro její aplikovatelnost v praxi.

### 3 / Podmínky pro poskytování právní pomoci v zařízení pro zajištění cizinců

Zajištěným cizincům mohou v detenčním zařízení poskytovat právní poradenství advokáti a nevládní neziskové organizace. Poskytovatelé právních služeb nejsou omezovali co do počtu návštěv cizinců, zachováno je rovněž soukromí. Problémem je nedostatečné technické zázemí pro efektivní poskytnutí právní pomoci.

Veřejný ochránce práv se v rámci své činnosti zaměřil na realizaci práva na právní pomoc, respektive na způsob poskytování právní pomoci zajištěným cizincům. Zjistil, že poskytovatelům právní pomoci není umožněno v zařízeních používat mobilní telefony, počítače či jiné obdobné elektronické prostředky záznamu a komunikace. Poskytovatel právní pomoci tak nemůže operativně využít služeb tlumočnicka přes telefon a musí zajistit jeho fyzickou přítomnost na místě, což s sebou nese značné výdaje a časové prodlevy. Dále poskytovatel nemá při jednání s klientem zajištěn přístup k právním informačním systémům, textovému editoru a podobně. **Tato praxe vede k tomu, že poskytovaná právní pomoc je značně neefektivní, a v nikoli ojedinělých případech zcela nemožná.**

Ochránce se proto v této věci obrátil na Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a Policii České republiky. S ohledem na zvláštní bezpečnostní režim objektu bylo dojednáno, že v místnosti určené pro právní poradenství bude nainstalován erární počítač s tiskárnou, který umožní využití externí paměti, a telefonní linka. Byl tak napraven nevyhovující stav, který ve svém důsledku zamezoval plné realizaci práva na přístup k právní pomoci, jež je esenciální součástí práva na spravedlivý proces.

### 4 / Vydávání závazných stanovisek Ministerstva vnitra v řízení o správním vyhoštění

Na základě monitoringu zaslaných rozhodnutí byl ochránce konfrontován s několika problematickými aspekty, které se objevují v případě rozhodování o správním vyhoštění dle § 119 a § 120 zákona o pobytu cizinců. Jedná se zejména o způsob tvorby závazných stanovisek Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k existenci důvodů znemožňujících vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců.

Ochránce konstatoval, že smyslem zkoumání existence důvodů znemožňujících vycestování cizince je zajistit všem vyhošťovaným cizincům ochranu dle zásady non-refoulement (tj. aby nebyli navráceni do země, kde by jim hrozilo nebezpečí specifikované § 179 zákona o pobytu cizinců, například mučení). Proto **musí být závazné stanovisko, i když není rozhodnutím ve správním řízení, řádně odůvodněno.**

Ochránce považuje za problematické, že závěr Ministerstva vnitra o možnosti vycestování je ve většině případů ryze formální. **Ve zkoumaných spisech se totiž nenacházel žádný doklad o tom, že by se Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra zabýval konkrétními informacemi o zemi původu a vyhodnocoval je.** Na ověřování skutkového stavu při vydání závazného stanoviska samozřejmě nelze klást



nároky dle takového standardu jako v rámci řízení o mezinárodní ochraně, v každém případě však **musí obsahovat zjištění**, v čem konkrétně cizinec spatřuje nebezpečí pronásledování nebo vážné újmy a podložený závěru Ministerstva vnitra o možnosti vycestování alespoň jedním konkrétním odkazem na zprávu o situaci v zemi původu nebo jiný relevantní zdroj. **Za problematické lze také považovat vydávání stanovisek v řádu několika hodin. Vydání stanoviska v tak krátké době je možné pouze v jednoznačných případech. Lhůta pro vydání závazného stanoviska bezodkladně tak nemůže být interpretována na úkor řádného zjištění skutkového stavu.**

Ochránce také hodnotil devět případů udělení **správním vyhoštění, přestože dotyční cizinci požádali v průběhu řízení o udělení správním vyhoštění o udělení mezinárodní ochrany**. Posuzoval zejména soulad § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců s čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Ochránce dospěl k závěru, že citovaná **úmluva poskytuje širší rozsah ochrany než český zákon o pobytu cizinců**. Pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování, bezodkladně se přihlásí úřadům a prokáže závažný důvod pro svůj nelegální vstup nebo pobyt, nemůže být důvodem pro udělení správním vyhoštění skutečnost, že se prokazoval falešnými nebo neplatnými doklady nebo vízem. Příslušná ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 1, 2 a písm. c) bod 1, 2 zákona o pobytu cizinců je nutné vykládat za stávající úpravy ústavně konformně, tj. s **předností Úmluvy** o právním postavení uprchlíků. Vhodnější by bylo nicméně do budoucna změnit právní úpravu § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Postup bez přihlednutí k případnému naplnění podmínek čl. 31 odst. 1 Úmluvy představuje porušení mezinárodních závazků České republiky.

Statistiku vyhoštění, předání a průvozů cizinců za rok 2013 vztahující se k předchozím kapitolám podrobněji ilustruje následující tabulka.

### Statistika vyhoštění, předání a průvozů cizinců za rok 2013

	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec
<b>Vyhoštění trestní</b>												
<b>celkem</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>20</b>
z toho letecky	5	7	3	5	9	12	5	6	11	12	9	7
z toho letecky s eskortou	1	0	0	0	1	3	4	0	0	0	1	0
<b>Vyhoštění správní</b>												
<b>celkem</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
z toho letecky	2	2	0	3	1	2	3	1	0	2	0	0
z toho letecky s eskortou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
z toho letecky s IOM <sup>1)</sup>	3	2	3	5	5	2	1	1	3	1	1	3
<b>Předání dle Dublinského nařízení<sup>2)</sup></b>												
<b>celkem</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>13</b>
z toho letecky	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	4	0
z toho letecky s eskortou	6	5	2	1	2	0	2	11	9	0	1	1
<b>Předání na zákl. mezinárodní smlouvy</b>												
<b>celkem</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
z toho letecky	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
z toho letecky s eskortou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Průvoz dle mezinár. sml. nebo Dublin. nařiz.</b>												
<b>celkem</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
z toho letecky	11	10	15	1	4	0	8	5	4	6	1	2
<b>CELKEM ZA ROK 2013</b>	<b>568</b>											

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

<sup>2)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.



## 1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2013

Od počátku roku 2013 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv se schváleným rozpočtem ve výši 93 824 tis. Kč. S účinností od 20. března 2013 byl tento rozpočet navýšen o 4 183 tis. Kč, a to na **celkovou částku 98 007 tis. Kč**, v souvislosti s rozšířením působnosti a pravomoci veřejného ochránce práv. Na základě novely zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) má ochránce s účinností od 1. ledna 2013 postavení vedlejšího účastníka v řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých částí (viz též kapitola Ochránce a Ústavní soud, str. 27). Rovněž se stal povinným připomínkovým místem s právem uplatnění zásadních připomínek a vypořádání rozporů podle Legislativních pravidel vlády (viz též kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 24). V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 303/2011 Sb. vykonává ochránce (vedle nejvyššího státního zástupce) též pravomoc obrátit se (přímo) na soud rozhodující ve správním soudnictví s tzv. žalobou k ochraně veřejného zájmu (viz též kapitola Ochránce jako veřejný žalobce, str. 29). Uvedené navýšení prostředků bylo použito též na zahájení provozu dětského webu, kterým ochránce zareagoval na kritiku mezinárodních organizací týkající se absence nezávislé instituce schopné přijímat dětská podání, prošetřovat je a vyhodnocovat, a tím chránit práva dětí. Za rok 2013 bylo z výše uvedené celkové částky **vyčerpáno 89 511 tis. Kč**, což činí **celkem 91,33 %** z upraveného rozpočtu.

Úspora při čerpání upraveného rozpočtu roku 2013 ve výši 8 496 tis. Kč vznikla především v čerpání běžných prostředků, a to zejména na provozních výdajích, na cestovním, pohonných hmotách, elektrické energii i opravách a udržování. Investiční výdaje byly čerpány s úsporou 158 tis. Kč. Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

## 2 / Personální situace v roce 2013

Rozpočtem stanoveným na rok 2013 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 113 osob. S účinností od 20. března 2013 byl v souvislosti s rozšířením působnosti a pravomoci veřejného ochránce práv limit zvýšen na 119 zaměstnanců. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2013 činil **115,10 zaměstnanců**, čímž byl dodržen limit stanovený státním rozpočtem. Evidenční stav zaměstnanců k 31. prosinci 2013 činil 120. Z celkového počtu zaměstnanců se 93 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů, prováděním tzv. detenčních návštěv, činností vyplývajících z antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění zákona č. 89/2012 Sb.) a zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a výkonem další působnosti a pravomoci veřejného ochránce práv.

Z důvodu nutnosti komplexního posouzení některých významných případů pokračovala i nadále spolupráce s externími odborníky, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Ve vztahu k Masarykově univerzitě probíhala v Kanceláři veřejného ochránce práv rovněž povinná právní praxe vybraných studentů čtvrtého a pátého ročníku magisterského studijního programu.

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

Kancelář veřejného ochránce práv (dále též „Kancelář“), která je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), obdržela a vyřídila v roce 2013 celkem **64 žádostí** o poskytnutí informace podle tohoto zákona. Tyto byly doručeny písemně, elektronickou poštou, prostřednictvím datové schránky, nebo formou osobního podání.

V **52** případech byla informace poskytnuta, přičemž šlo především o žádosti týkající se poskytnutí výsledků šetření ochránce a jeho stanovisek v jednotlivých agendách (ochrana životního prostředí, sociálněprávní ochrana dětí, územní, stavební a kolaudační řízení, a podobně), hospodaření Kanceláře (například informace ohledně rozpočtu, mzdových výdajů, zaměstnanců, výběrových řízení, smluvních vztahů), statistiky došlých podání podle jednotlivých oblastí (například diskriminace) či písemností ze spisu stěžovatelů. Žadatelům byly poskytnuty rovněž informace týkající se doručování písemností Kanceláři, využívání projektu e-tržště, podaných žalob ve veřejném zájmu či k průběhu skartace spisů.

Ze strany žadatelů nebyla podána žádná stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím.

V **devíti** případech bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti o informaci (či její části) a ve **čtyřech** případech bylo proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti podáno odvolání. V **jednom** případě žadatel o informaci nereagoval na výzvu k úhradě nákladů souvisejících s poskytnutím informace ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 1. srpna 2013, sp. zn. 31 A 1/2012 bylo rozhodnuto podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) bez nařízení soudního jednání o zrušení rozhodnutí veřejného ochránce práv ze dne 19. října 2011 o odmítnutí žádosti o informaci, a v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 téhož zákona o vrácení věci veřejnému ochránci práv k dalšímu řízení. Krajský soud v Brně v uvedeném rozsudku vyslovil právní názor, že byť veřejný ochránce práv je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované informace se týkaly jeho věcné působnosti, neměl v dané věci rozhodovat přímo on, ale v obou stupních jeho Kancelář jako jeho servisní organizace. Určení toho, kdo konkrétně ze zaměstnanců Kanceláře bude informace poskytovat a kdo bude rozhodovat o odvoláních či stížnostech, je pak v rukou veřejného ochránce práv, který podle ustanovení § 25 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře. Soud proto dospěl k závěru, že v řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé spočívající v tom, že namísto vedoucího Kanceláře rozhodl přímo veřejný ochránce práv.

Zároveň byla žalovanému uložena povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000,- Kč a tato částka byla žalobci ze strany Kanceláře uhrazena. Žádné další náklady ve smyslu § 18 odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím Kanceláři nevznikly.

Nejen v návaznosti na uvedený rozsudek vydal veřejný ochránce práv s účinností od 1. března 2013 nový Statut Kanceláře a zmocnil vedoucího Kanceláře k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím ve věcech, které se týkají působnosti ochránce vyplývající ze zákona o veřejném ochránci práv (čl. IV Statutu). Vedoucí Kanceláře následně s účinností k témuž datu vydal novou směrnici k poskytování informací o činnosti veřejného ochránce práv a Kanceláře. Nově informace ve všech případech poskytuje nebo rozhodnutí o odmítnutí informace vydává Kancelář, respektive vedoucí odboru Kanceláře, do jehož působnosti žádost o informaci převážně směřuje. O odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti a o stížnostech na postup při vyřizování žádosti o informaci rozhoduje vedoucí Kanceláře.

Celkový počet podaných žádostí o poskytnutí informací		64
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	9
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	4
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	1
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	0
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

## 4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

### 4 / 1 / Mediální prezentace, komunikace s veřejností

V roce 2013 uspořádal ochránce **osm tiskových konferencí** a vydal na **100 tiskových zpráv** a aktualit. Prostřednictvím médií tak seznamoval veřejnost se svými aktivitami, poznatky z šetření činnosti státní správy, ze systematických preventivních návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a s doporučeními v oblasti rovného zacházení. Jednalo se zejména o:

- kritiku nedostatečných kroků Ministerstva zdravotnictví k posílení ochrany před hlukem a upozornění, že dochází k opomíjení veřejnosti v řízeních o povolení nadlimitních zdrojů hluku;
- upozornění na přetrvávající nedostatky v systému péče o ohrožené děti, zejména na jeho roztříštěnost, dlouhodobé přetížení pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí vedoucí k nedostatečné sociální práci s rodinou a například také k dlouhodobému pobytu dětí v kojeneckých zařízeních;
- výsledky výzkumu dostupnosti finančních služeb pro seniory, který potvrdil, že vyšší věk bývá v praxi důvodem odmítnutí žádosti o určitý finanční produkt či službu, nebo jejich pořízení výrazně prodražuje;
- upozornění na zjištěnou nedostupnost sociálních služeb stoupajícímu počtu seniorů trpících demencí;
- stanovisko k proplácení odměny za služební pohotovost vojákům z povolání, která byla nařizována v rozporu se zákonem jako tzv. dosažitelnost, a příslib ministra obrany vstřícně posuzovat žádosti vojáků o zpětné proplácení odměny;
- upozornění na povinnost úřadů vyřizovat žádosti o informace v souladu se zákonem i v případě, kdy se ze strany občana jedná o šikanózní a účelové jednání s cílem úřad destabilizovat;
- kritiku Vězeňské služby České republiky za plošné provádění osobních prohlídek vězňů, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující tento postup, a za nepřípustné osobní prohlídky civilistů;
- informace o pozitivních výsledcích činnosti ochránce v oblasti zaměstnanosti – zejména ukončení systému DONEZ a aktivní přístup Úřadu práce České republiky ve prospěch nezaměstnaných, za něž jejich zaměstnavatel neodvedl pojistné.

V průběhu roku ochránce pokračoval také ve zveřejňování vybraných zpráv z šetření a stanovisek k zajímavým případům na internetových stránkách ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)), takže odborná i široká veřejnost se může s jeho právní argumentací průběžně seznamovat. Trvale jsou také aktualizovány a doplňovány informační letáky dostupné jednak návštěvníkům Kanceláře veřejného ochránce práv, ale rovněž na internetu, v nichž ochránce vysvětluje právní úpravu a poskytuje rady, jak postupovat v určitých životních situacích. K dispozici je již 65 takových letáků.

**Publikace Pohřebnictví** vydaná v rámci ediční řady Stanoviska přinesla podrobnou analýzu právní úpravy a judikatury i právní argumentaci ochránce v konkrétních případech ilustrujících toto téma.

Ve spolupráci s Českou televizí natočil ochránce 16 dílů třetí řady pořadu „Ochránce“, které Česká televize odvysílala v premiéře od září do prosince 2013. Pořad divákům ukazoval určité životní situace a poskytoval jim návod, jak je řešit a jak se domáhat svých práv.

Zájem médií o činnost ochránce dokládá celkem **4480 otištěných či odvysílaných zpráv**, článků a reportáží. Televize věnovaly činnosti ochránce pozornost v **422** případech, Česká tisková kancelář v **487** zprávách. Na zprostředkování stanovisek a zjištění ochránce veřejnosti se výrazně podílela internetová média celkovým počtem **2104** zpráv a článků. Ochránce a jeho zástupce vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytli řadu rozhovorů, účastnili se živých vysílání a odpovídali občanům v internetových on-line rozhovorech.

Internetové stránky ochránce zaznamenaly **160 000** návštěv. Speciální internetové stránky ochránce pro děti a náctileté pak zhlédlo **6 000** uživatelů. Od 1. června 2013 komunikuje ochránce s veřejností rovněž prostřednictvím Facebooku.

## 4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference

- **Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské čtyřky (Slovensko, Častá Papiernička, 10.–12. dubna 2013)**  
*Téma: Působnost ombudsmanů ve vztahu k prosazování dobré správy*
- **Setkání s členy Výboru Ruské federace pro ústavní legislativu, právní a soudní otázky (Brno, 14. května 2013)**  
*Téma: Působnost ochránce a jeho vztah k soudní moci*
- **Kolegiální orgány ve veřejné správě (Telč, 24.–25. června 2013)**  
*Téma: Činnost a rozhodování kolegiálních orgánů*
- **9. konference evropské sítě ombudsmanů (Irsko, Dublin 15.–17. září 2013)**  
*Téma: Dobrá správa a práva občanů v době ekonomické krize*
- **Setkání s gruzínským ombudsmanem a jeho týmem (Brno, 16.–17. září 2013)**  
*Téma: Provádění návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodu, ochrana před diskriminací a působnost ve vztahu k soudům*
- Aktivní zapojení ochránce do spolupráce a výměny zkušeností v rámci sítě vytvořené evropským ombudsmanem a evropské sítě EQUINET sdružující národní orgány rovného zacházení
- Jednání s velvyslanci Španělska, Velké Británie a Norska

## 4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv

### Konference

- **Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv** (Brno, 20. února 2013)

### Kulaté stoly, workshopy a semináře

- **Společně proti diskriminaci** (Brno, 18. února 2013)
- **Evidence pobytu českých občanů** (Brno, 12. března 2013)
- **Ochrana ohrožených dětí a jejich rodin** (Praha, 17. dubna 2013)
- **Vybrané problémy z aplikace stavebního zákona** (Brno, 25. dubna 2013)
- **Listina základních práv EU a problematika její aplikační praxe** (Brno, 30. května 2013)
- **Problematika diskriminace v praxi mediátora** (Brno, 10. prosince 2013)





## Závěrečné shrnutí

Minulý rok byl třináctým rokem trvání institutu veřejného ochránce práv v České republice. Jeho průběh byl poznamenán několika personálními změnami. Skončil šestiletý mandát zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitky Seitlové, kterou v její funkci od dubna vystřídal JUDr. Stanislav Křeček. V prosinci roku 2013 pak uprostřed mandátu rezignoval na svou funkci veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský. Ve výkonu funkce jej v souladu se zákonem plně zastupoval JUDr. Stanislav Křeček. Do dvou měsíců, jak předepisuje zákon, jsem pak byla zvolena veřejnou ochránkyní práv.

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv, kterou držíte ve svých rukou, byla prakticky dokončována v době mého zvolení. Do jejího obsahu jsem zasáhla skutečně minimálně, přesto mám, pokud si ve zprávě listuji, pocit důvěrné povědomosti a nedělá mi problém se s jejím obsahem ztotožnit.

Rok 2013 byl také rokem, kdy se v legislativní sféře dokončovaly a přijímaly zákony, jež měly za úkol sladit veřejnoprávní normy s již platným, ale ještě neúčinným novým občanským zákoníkem. Tato „revoluce v právu“ se jistě promítne do další práce ochránce nejméně tak, jako tomu bylo po nabytí účinnosti nového správního řádu v roce 2006.

Pokud jde o skladbu problémů, s nimiž se lidé obraceli na ochránce, byl rok 2013 rokem s druhým nejvyšším množstvím obdržených podnětů, a byl poznamenán výrazným nárůstem přijatých podnětů z oblasti sociální, a to zejména v oblasti dávek. Poprvé se vyrovnal počet přijatých podnětů z oblasti nepojistných dávek a podnětů důchodových, které patří od počátku existence Kanceláře veřejného ochránce práv k nejpočetnějším. Společně tyto oblasti zahrnovaly více než 1 300 podnětů.

Ochránce pokračoval ve vydávání odborných sborníků z různých oblastí veřejné správy, v nichž publikuje své představy, jak má vypadat dobrá správní praxe v dané oblasti, včetně kazuisticky zpracovaných modelových situací. V minulém roce byla již existující řada těchto sborníků obohacena o sborník „Pohřebnictví“. Sborník laické i odborné veřejnosti přibližuje a srozumitelně představuje vybrané problémy z oblasti, které se právní literatura často nevěnuje.

V roce 2013 také proběhly důkladné přípravy k projektu „Společně k dobré správě“, jež Kancelář veřejného ochránce práv vytvořila. Projekt mimo jiné zahrnuje semináře a vzdělávací akce pro pracovníky veřejné správy, zdravotnických a sociálních zařízení, nevládních organizací, soukromého sektoru i pro studenty. Pokud jde o pracovníky veřejné správy, bude jim ochránkyní a jejími spolupracovníky poskytnuta zpětná vazba k jejich činnosti a budou metodicky školeni s cílem sjednotit, zefektivnit a zkvalitnit výkon veřejné správy.

Ochránce také v roce 2013 zdokonalil své webové stránky pro děti tak, aby se na něj mohly snáze obracet i elektronickou formou. Supluje tím, ačkoli jen z části, neexistenci dětského ombudsmana v České republice.

Aktivity ochránce, popsané v této zprávě, dokládají jeho širokou spolupráci s veřejnou správou i to, že tato spolupráce v zásadě funguje. Svoji činností se budu snažit přispět k tomu, aby se tato spolupráce dále prohlubovala a aby předkládané podněty a dobré rady nezůstaly nevyšlyšeny.

V Brně dne 18. března 2014

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

# SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZA ROK 2013

Editor: Mgr. et Mgr. Miroslav Přidal

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2014

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

Náklad: 500 výtisků

1. vydání

ISBN 978-80-87949-99-3





**Veřejný ochránce práv**  
OMBUDSMAN