

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE
PRÁV O ČINNOSTI ZA ROK 2001**

Obsah:

I. Zřízení instituce, budování materiálního a personálního zázemí a činnosti mimo výkon věcné působnosti	3
1. Zřízení instituce Veřejného ochránce práv	3
2. Vybudování materiálního a personálního zázemí instituce	5
3. Styk s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky	6
4. Informační činnost	7
5. Návštěvy a jiné vnitrostátní a mezinárodní styky	7
II. Výkon věcné působnosti	9
1. Obecná část	9
1.1. Struktura podnětů podle stěžovatelů	9
1.2. Struktura podnětů podle předmětu věci	11
1.3. Metodika zpracování podnětu	12
2. Zvláštní část - vybrané případy s komentářem	17
2.1. Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv:	19
2.2. Podněty, u nichž příslušnost veřejného ochránce práv není dána	77
III. Vybrané poznatky získané činnostmi veřejného ochránce práv a náměty k úvahám o legislativních změnách	90
1. Vybrané poznatky	90
1.1. Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR	90
1.2. K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob	93
1.3. K problematice zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby ...	95
1.4. Problematika důsledků rozdělení československé federace v oblasti důchodového zabezpečení, zápočet odpracovaných dob podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení	97
1.5. realizace práva na zaměstnání úřady práce podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů	99
1.6. Přetrvávající negativní následky kompetenčního sporu ve vodním hospodářství ...	101
1.7. Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti	103
2. Návrh na změny zákona o veřejném ochránci práv	105
IV. Závěr	107
Příloha č. 1	109
Příloha č. 2	111

I. ZŘÍZENÍ INSTITUCE, BUDOVÁNÍ MATERIÁLNÍHO A PERSONÁLNÍHO ZÁZEMÍ A ČINNOSTI MIMO VÝKON VĚCNÉ PŮSOBNOSTI

1. ZŘÍZENÍ INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila dne 4. listopadu 1999 vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv (Poslanecká sněmovna 1999, tisk 199), dne 8. prosince 1999 pak s tímto návrhem vyslovil souhlas i Senát Parlamentu České republiky. Zákon byl vyhlášen (pod číslem 349/1999 Sb.) 31. prosince 1999 a nabyl účinnosti šedesátým dnem po vyhlášení, tj. 28. února 2000. S předlohou zákona o veřejném ochránci práv byl předložen i návrh předpokládající změnu některých zákonů v souvislosti s přijetím tohoto zákona (Poslanecká sněmovna 1999, tisk 200), ten byl ovšem přijat až v lednu 2000 a vyhlášen jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv, přičemž jeho účinnost byla stanovena "dnem nabytí účinnosti zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv" (čl. VIII).

Součástí českého právního řádu a soustavy státních orgánů se přijetím zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen "zákon o veřejném ochránci práv")¹, stala zcela nová instituce. Veřejného ochránce práv lze považovat za českou obdobu ve světě značně rozšířené instituce - v souladu se svými skandinávskými pravzory - nejčastěji označované jako ombudsman. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou nezákonnost (protiprávnost) nebo jiná pochybení (tj. jednání v souladu s právními předpisy, ovšem jinak nesprávná, nepřiměřená atp.) v jednání (včetně event. nečinnosti) veřejné správy. Ombudsman se věcí začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný účinný (obraný) právní prostředek, a svými doporučeními, jež nejsou přímo vynutitelná, iniciuje nápravu.

V červnu vydala vláda nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Činnosti instituce se bezprostředněji týkají také následující právní předpisy:

- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,

¹ Parlament České republiky schválil název zákona obsahující pojmenování institutu ochránce v podobě, která odporuje pravidlům českého pravopisu. V této podobě vyšel zákon i ve Sbírce zákonů. Toto znění je podle zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv závazné. Nedomníváme se však, že je i všeobecně závaznou pravopisnou normou, a proto v souladu s pravidly českého pravopisu v dalším textu píšeme pojmenování veřejného ochránce práv s malým písmenem. Zákon jako takový nemá pravopisnou kodifikační platnost.

- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů,
- nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o veřejném ochránci práv byl s účinností k 1.1. 2002 novelizován (§ 1 odst. 2) zákonem č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Instituce se dále dotkly také:

- zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů,
- zákon č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky.

Po neúspěšném pokusu o ustanovení veřejného ochránce práv a jeho zástupce, který se uskutečnil v období května až července 2000, byl, na základě návrhů prezidenta republiky a Senátu Parlamentu České republiky, dne 12. prosince 2000 zvolen Poslaneckou sněmovnou veřejným ochráncem práv JUDr. Otakar Motejl. Výkonu funkce se ujal složením slibu dne 18. prosince 2000.

Mgr. Anna Šabatová byla, na základě návrhu prezidenta republiky, Poslaneckou sněmovnou zvolena dne 25. ledna 2001 zástupkyní veřejného ochránce práv a slib složila dne 31. ledna 2001.

Ke dni 1. 2. 2001 byl přijat a vydán statut Kanceláře veřejného ochránce práv podle § 25 odst. 2 zákona a k témuž dni byl, podle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 165/2000 Sb., a v souladu se statutem, jmenován vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) JUDr. Jaroslav Kupka. Po zhodnocení prvních zkušeností s fungováním instituce byl ke dni 21. 3. 2001 přijat organizační řád Kanceláře². Ten byl doplněn řadou navazujících interních předpisů, vydávaných ve formě směrnic, opatření a oběžníků.

² Oba tyto předpisy jsou součástí přílohy této zprávy.

2. VYBUDOVÁNÍ MATERIÁLNÍHO A PERSONÁLNÍHO ZÁZEMÍ INSTITUTE

Ještě před ustanovením veřejného ochránce práv a jeho zástupkyně do funkce přijala vláda několik usnesení, na základě kterých měla být připravena materiální základna pro činnost instituce, tj. především zřízena Kancelář.³ Bylo také stanoveno, že jejím sídlem bude, po příslušných stavebních úpravách, budova bývalého OV KSČ Brno – venkov v Údolní 39.

Kancelář byla nejdříve prozatímně umístěna v budově v Jezuitské ulici 1, propůjčené Magistrátem města Brna. K zajištění jejího provozu pracovalo ke dni 1. ledna 2001 v pracovním poměru 9 zaměstnanců provozně-technického zaměření, pouze jeden právník a další dva právníci pracovali na základě dohody o provedení práce.

Za této situace bylo na počátku roku 2001 především třeba získat dostatek spolupracovníků - právníků, schopných vyřizovat agendu týkající se věcné působnosti veřejného ochránce práv. Z více než 160 nabídek zájemců bylo na základě kvalifikovaného posouzení, založeného mj. na psychologických testech a osobním pohovoru, vybráno 10 právníků, s nimiž byly postupně uzavřeny pracovní smlouvy (s nástupem koncem ledna a v únoru). Ve výběru byli preferováni nedávní absolventi právnických fakult, kteří byli vhodně doplňováni zaměstnanci s dlouhodobějšími zkušenostmi z práce ve státní správě. Souběžně s tím byly uzavřeny dohody o provedení prací s pěti studenty pátého ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity. K 31. 3. 2001 tak v Kanceláři pracovalo celkem 33 zaměstnanců (11 právníků, 4 administrativní pracovnice a 18 zaměstnanců zajišťujících ekonomické a správní agendy). Proces rozšiřování počtu pracovníků Kanceláře pokračoval i v dalších obdobích: k 30. 6. 2001 bylo v pracovním poměru celkem 47 zaměstnanců, z toho 17 právníků odboru věcné působnosti, k 30. 9. bylo v pracovním poměru celkem 74 zaměstnanců, z toho 33 právníků v odboru věcné působnosti.

K 31. 12. 2001 bylo v Kanceláři zaměstnáno celkem 86 pracovníků, z nichž 54 se přímo zabývá vyřizováním podnětů občanů (z toho 36 v odboru věcné působnosti a 14 v odboru administrativních a spisových služeb).

Postupně byla dále smluvně zajištěna externí spolupráce s vyučujícími některých právních oborů (ústavní právo, správní právo, právo sociálního zabezpečení, právo životního prostředí a pozemkové právo) na právnických fakultách v Brně a v Praze.

Kromě toho byla 9. července 2001 uzavřena dohoda s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně o konání odborné praxe v rámci magisterského studijního programu v oboru právo. Na jejím základě bude tuto praxi vykonávat vždy 10 studentů pátého ročníku.

³ Jednalo se o usnesení vlády č. 558, ze dne 7. června 2000, o nařízení vlády o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a k některým dalším opatřením souvisejícím s realizací tohoto zákona, usnesení č. 610, ze dne 14. června 2000, o pověření výkonem činnosti vedoucího Kanceláře veřejného ochránce práv a usnesení č. 778, ze dne 26. července 2000, o souhlasu s podáním nabídek nejméně třem zájemcům o veřejnou zakázku na rekonstrukci sídla Kanceláře veřejného ochránce práv.

Souběžně s provozem Kanceláře v provizorních podmínkách byla zvýšená pozornost věnována pracím na úpravách a dostavbě definitivního sídla Kanceláře v budově v Údolní ulici č. 39. Kolaudační řízení nového sídla proběhlo ve dnech 26. 7. - 6. 8. 2001, ve dnech 30. 7. až 4. 8. 2001 se Kancelář přestěhovala. I po skončení kolaudačního řízení probíhaly v následujících týdnech některé dokončovací práce a práce spojené s odstraňováním drobných závad a souběžně bylo doplňováno vnitřní vybavení. Velká část kancelářského nábytku byla zajištěna z výroben zařízení Vězeňské služby České republiky ve věznici na Mírově.

Přesídlením do zrekonstruované budovy bylo z hlediska dislokace skončeno období nevyhovujícího provizoria. Provedenými úpravami a rekonstrukcemi bylo vytvořeno moderní pracoviště, dostatečně prostorově vybavené pro předpokládaný počet zaměstnanců, dokonce i s určitou kapacitní rezervou.

Postupně byla dovybavena počítačová síť Kanceláře, včetně programového zázemí. Zpočátku byl provizorně zaveden jednoduchý evidenční program, ale již v květnu 2001 proběhlo výběrové řízení na dodávku softwarového vybavení pro potřeby spisové služby. Byla vybrána a smluvně zajištěna nabídka společnosti GORDIC, s.r.o., která byla převzata v září 2001. Programy pro statistické vyhodnocování činnosti a vnitřní správu budovy byly převzaty koncem roku 2001.

3. STYK S POSLANECKOU SNĚMOVNOU PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

V souladu s ust. § 24 odst. 1 písmo a) zákona o veřejném ochránci práv předložil veřejný ochránce práv k rukám předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v r. 2001 čtyři informace o své činnosti, z nichž zprávy za první tři čtvrtletí byly za účasti veřejného ochránce práv projednány v petičním výboru. Veřejný ochránce práv prozatím nevyužil svých oprávnění podle § 24 odst. 1 písmo b) (podání zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě), ani podle § 24 odst. 1 písmo c) (oznámení o navrženém doporučení na vydání právního předpisu) zákona. Takové potřeby z projednávané agendy nevyplývaly.

Veřejný ochránce práv se v petičním výboru poslanecké sněmovny účastnil projednání návrhu zákona o přijímání a vyřizování stížností (Poslanecká sněmovna 2000, tisk 574).

Veřejný ochránce práv se rovněž v petičním výboru zúčastnil projednání vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2002.

4. INFORMAČNÍ ČINNOST

Veřejný ochránce práv i jeho zástupkyně věnovali v průběhu celého roku zvýšenou pozornost informování o podstatě, působnosti a formách činnosti ochránce. Veřejný ochránce práv každý měsíc pořádá bilanční tiskovou konferenci a nepravidelně i tiskové konference mimořádné. Jak veřejný ochránce práv, tak jeho zástupkyně poskytli několik desítek rozhovorů dennímu tisku, běžným časopisům i odborným periodikům. Oba představitelé instituce dále absolvovali několik televizních vystoupení (ve stanicích veřejnoprávních i soukromých) a pravidelně vystupují v Českém rozhlase, event. v rozhlasových stanicích jiných (např. interview pro českou redakci BBC). Česká televize připravuje seriál o činnosti veřejného ochránce práv.

Kancelář vydala informační leták, který je postupně rozšiřován jednak mezi veřejností, pokud se dostane do styku s Kanceláří, jednak mezi instituce, se kterými je Kancelář nějakým způsobem v kontaktu. Od 28. února 2001 má instituce zřízeny webové stránky (www.ochrance.cz), kde jsou k dispozici relevantní informace o působnosti a údaje o činnosti veřejného ochránce práv. Tyto stránky navštívilo do konce r. 2001 58 929 zájemců. Zvláště pro počáteční období byla charakteristická vysoká četnost ústních, písemných a především telefonických dotazů, které ovšem nezřídka sledovaly nejen získání informace o instituci, ale i porady v konkrétní věci.

Kancelář dále dne 20. 6. 2001 uspořádala seminář *Hledání cest ke spolupráci nevládních organizací a Kanceláře veřejného ochránce práv*. Zúčastnili se ho zástupci 35 nevládních organizací zabývajících se problematikou ochrany lidských a občanských práv. Byl přednesen výklad k základním otázkám platné právní úpravy instituce, dále se jednotlivé organizace stručně představily a poté byly v diskusi naznačeny nebo definovány prostředky komunikace a vzájemné podpory.

5. NÁVŠTĚVY A JINÉ VNITROSTÁTNÍ A MEZINÁRODNÍ STYKY

Veřejného ochránce práv navštívila řada ústavních činitelů a dalších významných představitelů státních orgánů. Uvedme například návštěvy prezidenta republiky Václava Havla, předsedy Senátu Parlamentu ČR Petra Pitharta, předsedy Ústavního soudu Zdeňka Kesslera, soudce Evropského soudu pro lidská práva Karla Jungwierta a členů ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

První mezinárodní kontakty byly navázány již v prvopočátcích existence instituce, neboť její zřízení vyvolalo nemalý zájem mezinárodních institucí a dalších subjektů. V roce 2001 veřejného ochránce práv navštívili vedoucí mise Evropské unie, velvyslankyně Kanady, vedoucí mise UNHCR v České republice, mimořádná velvyslankyně Spojených států Mexických pro lidská práva, členové ústavně-právního výboru Slovenské národní rady a zástupkyně Komise pro rasovou rovnost Velké Británie.

Veřejný ochránce práv absolvoval krátkodobý studijní pobyt ve Velké Británii a zástupkyně veřejného ochránce práv v Polsku. V rámci příprav zákona o slovenském veřejném ochránci práv došlo k opakovaným intenzivním kontaktům s představiteli Slovenské republiky. Vyvrcholily vystoupením veřejného ochránce práv na mezinárodní konferenci *Zriadenie inštitútu ombudsmana a jeho postavenie v právnom systéme Slovenskej republiky* v květnu 2001.

Veřejný ochránce obdržel řadu opakovaných pozvání zejména na akce pořádané Radou Evropy (dále RE) a porady organizované pro kandidátské země Evropskou unií (EU). Reprezentanti Kanceláře se tak v průběhu uplynulého roku zúčastnili následujících akcí:

- seminář: „Ombudsmani a právo evropské unie“, Bukurešť, 22. - 24. 4. 2001 (EU),
- seminář k projektu: „Národní nezávislé instituce ochraňující lidská práva, včetně instituce ombudsmana“, Štrasburk, 16. - 17. 5. 2001 (RE),
- konference: „Postavení ombudsmana v oblasti ochrany životního prostředí“, Athény, 18. - 19. 5. 2001 (EU),
- konference: „Vztah mezi ombudsmany a justičními systémy“, Lublaň, 12. - 13. 11. 2001 (RE),
- seminář: „Spolupráce mezi ombudsmany a romskými komunitami ve střední a východní Evropě“, Štrasburk, 19. 11. 2001 (RE),
- seminář k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a k Evropské sociální chartě, Štrasburk, 20. 11. 2001 (RE),
- sedmý kulatý stůl evropských ombudsmanů, Zürich, 21. – 23. 11. 2001 (RE).

II. VÝKON VĚCNÉ PŮSOBNOSTI

1. OBECNÁ ČÁST

Vlastní činnost veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře v roce 2001 jako v prvním roce existence se vyvíjela v přímé úměře se společenským vnímáním této instituce a technicko-organizačními podmínkami pro její činnost.

Zatímco v závěru roku 2001 je možno konstatovat, že technicko-organizační zázemí bylo vybudováno, společenské vnímání veřejného ochránce práv rozhodně nelze považovat za ustálené. Proto lze průběh činnosti v roce 2001 pouze popsat, obtížně a jen přibližně hodnotit a rozhodně nelze z průběhu tohoto období usuzovat jednoznačně na další vývoj.

Při prozkoumání činnosti veřejného ochránce práv je třeba obrátit pozornost ještě výrazněji zpět, tj. do roku 2000. Ukázalo se totiž, že už v průběhu druhého pololetí roku 2000, tedy v době, kdy zákon o veřejném ochránci práv byl již účinný, ale nebyl naplněn, docházelo do přípravné kanceláře velké množství stížností a podnětů, které posléze začaly být i evidovány (v prosinci 2000 bylo zaevidováno 276 stížností). Tato skutečnost svědčí o tom, že od samého počátku řada občanů spoléhala na vznik veřejného ochránce práv jako instituce, do které vkládala naděje na nápravu ve své věci.

Této atmosféře odpovídala potom i realita dalších měsíců v roce 2001, kdy v průběhu prvního čtvrtletí došlo do Kanceláře téměř 2000 podnětů. Vedle těchto písemných podání byla od samého počátku vysoce frekventována agenda osobních návštěv v Kanceláři, směřujících k podání podnětu do protokolu.

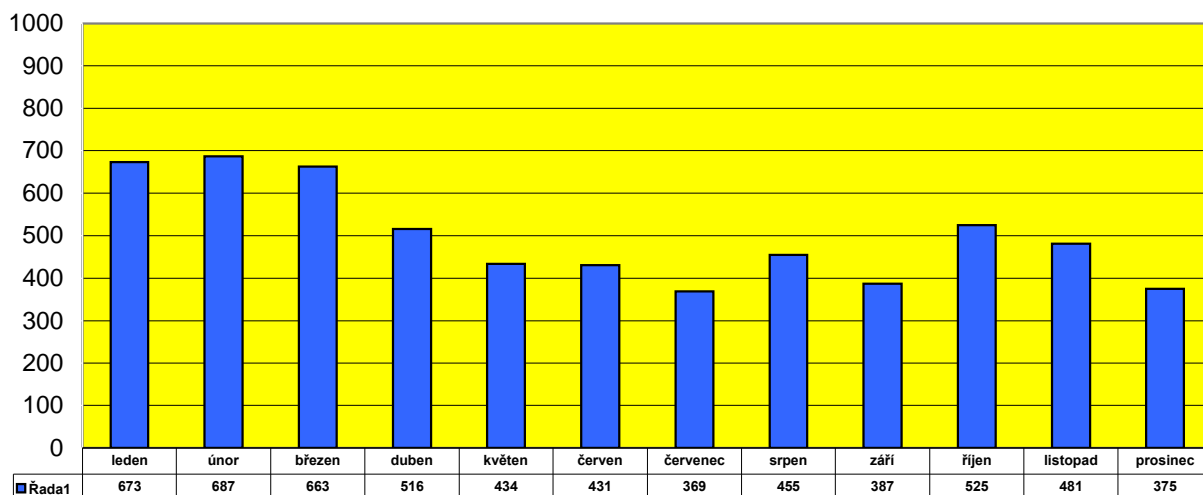
1.1. STRUKTURA PODNĚTŮ PODLE STĚŽOVATELŮ

Zatímco písemná podání v podstatě přicházela z nejrůznějších míst v republice, osobní návštěvy, a při této příležitosti věci přijaté k řízení, byly převážně činěny obyvateli Jihomoravského kraje.

V dalších čtvrtletích došlo k relativnímu snížení počtu podnětů předkládaných písemně, intenzita ústně přednášených podnětů podstatně změny nedoznala, ale postupně se začal vyrovnávat rozdíl frekvence těchto vstupů ve prospěch ostatních krajů republiky.

Celkem tedy v roce 2001 došlo, nebo bylo ve formě protokolu převzato, 5996 podnětů.

Přijaté podněty za rok 2001



Vzhledem k postupnému budování systému počítačové evidence podnětů jsou některé další údaje týkající se jejich struktury zčásti pouze přibližné. Platí to např. o poznatku, že v celkovém množství v konečné bilanci převládají podněty především z Jihomoravského kraje, další v pořadí jsou podněty z Prahy, Středočeského a Moravskoslezského kraje.

Absolutní většina podnětů je podávána fyzickými osobami, pouze necelé jedno procento je podáváno právníckými osobami (obchodní společnosti, občanská sdružení).

S poměrně velkou dávkou jistoty lze konstatovat, že rozhodující většina osob podávajících podněty jsou lidé střední a starší generace.

Rovněž tak absolutní většinu těchto osob tvoří státní občané České republiky, podněty cizinců jsou ve větší míře podávány v souvislosti s azylovým řízením, s problémy spojenými s vyřizováním dokladů, s žádostmi o udělení státního občanství, popř. s trestním řízením vedeným proti těmto osobám.

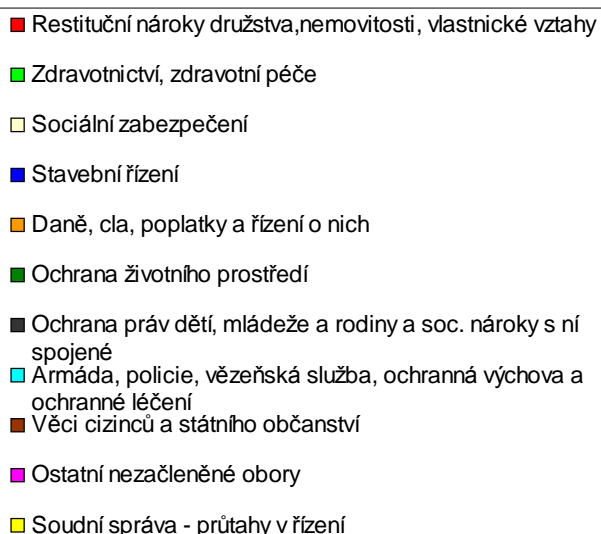
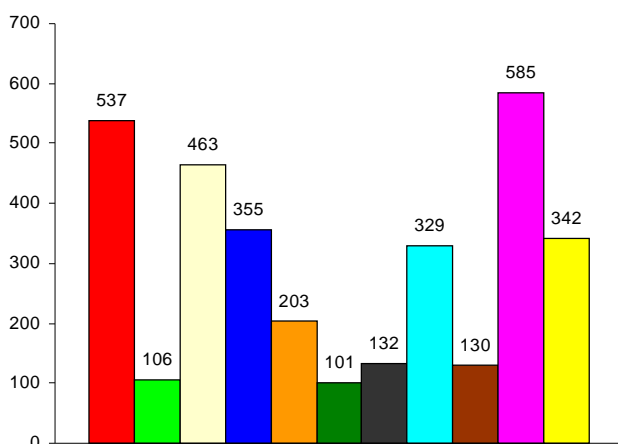
Spíše ojediněle se vyskytly podněty podávané prostřednictvím právních zástupců. V této souvislosti je možno konstatovat, že velká většina podnětů podávaných prostřednictvím právních zástupců, včetně advokátů, vykazovala podstatné formální vady a směřovala k řešení otázek, které jsou jednoznačně, z důvodů uvedených v § 1 zákona o veřejném ochránci práv, mimo působnost veřejného ochránce práv. Na druhé straně je snad zaznamenání hodná skutečnost, že poměrně velké množství podnětů bylo podáváno přímo účastníky různých řízení, ačkoliv šlo o věci, ve kterých byl stěžovatel právně zastoupen.

Vzhledem k dobudování systému počítačové evidence zpracovávaných podnětů (v posledním čtvrtletí roku 2001) se lze spolehnout, že počínaje rokem 2002 budou ohledně okolností výše uvedených k dispozici přesné a jednoznačné číselné údaje.

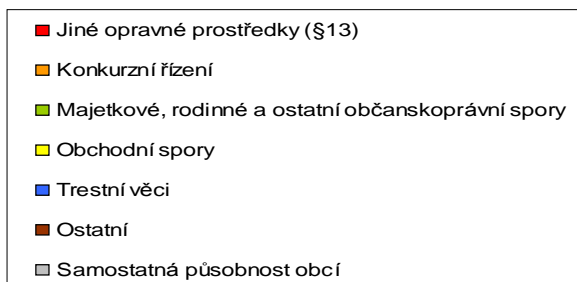
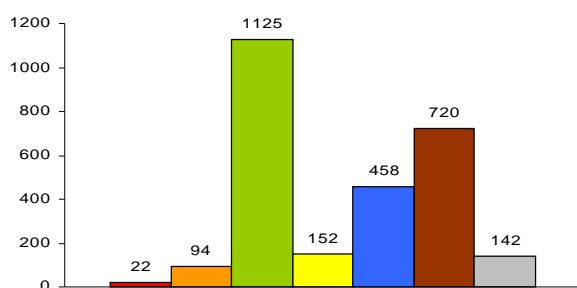
1.2. STRUKTURA PODNĚTŮ PODLE PŘEDMĚTU VĚCI

Vymezení působnosti veřejného ochránce práv, tak jak je definována v § 1 zákona o veřejném ochránci práv, nedovolovalo bez rozsáhlejších praktických zkušeností třídit tyto podněty podle jejich obsahu a vytvořit pro jejich zpracování strukturu skupin nebo oblastí, do kterých by byly zařazovány. Nicméně spíše odhadem byl koncipován v březnu 2001 systém sedmnácti oblastí (z toho šest je definováno jako oblasti mimo působnost zákona o veřejném ochránci práv).

Celkem přijato v oblasti působnosti



Celkem přijato v oblasti mimo působnost

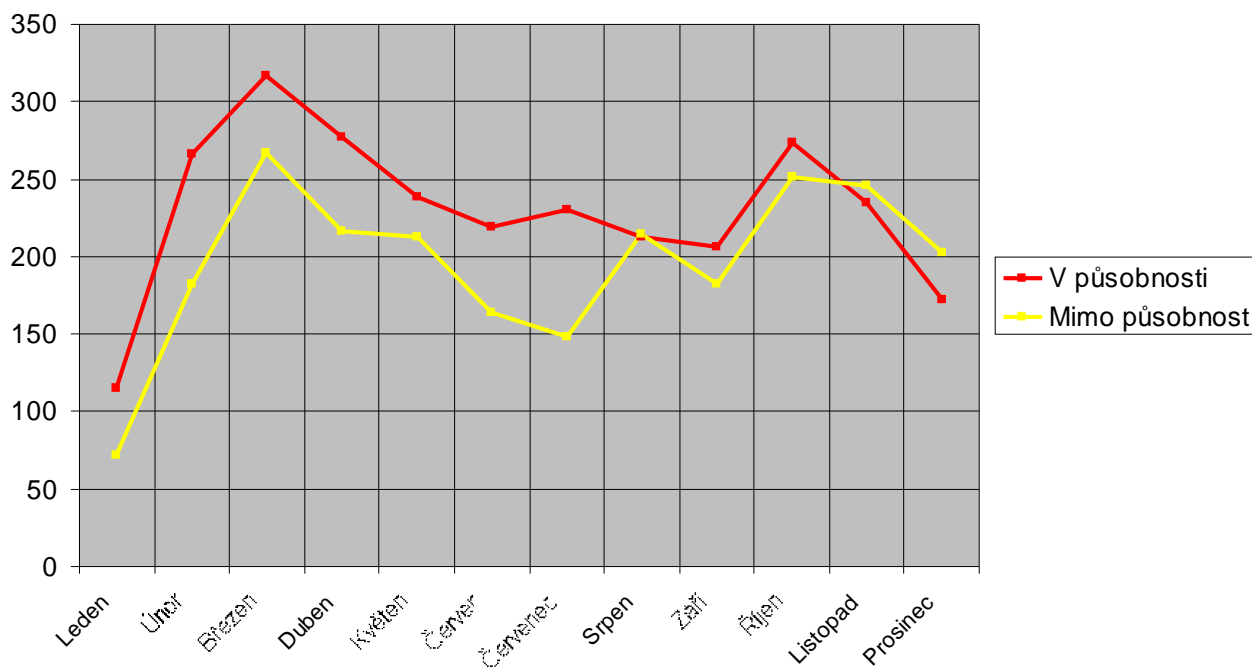


Praktická interpretace zákona o veřejném ochránci práv byla ve veřejnosti od samého počátku přijímána zkresleně a založila stále ještě

převládající dojem o mnohem širší působnosti, než jak je v zákoně definována. Tomu konečně nasvědčovala i skutečnost dosud stále ještě přežívající, že tato instituce je popisována a oslovována „veřejný ochránce lidských práv“.

Přes poměrně intenzivní informační činnost uskutečňovanou především prostřednictvím veřejnoprávních rozhlasových a televizních stanic docházelo a stále ještě dochází nemalé množství podnětů směřujících do oblastí, které jsou mimo působnost veřejného ochránce práv. Pro srovnávání vývoje instituce veřejného ochránce práv s obdobnými zahraničními institucemi je možné uvést poznatek, že i když ve velké většině evropských zemí je obdobně jako v našem případě založena působnost ombudsmana pouze pro poměrně úzce vymezené oblasti státní správy, převládá i po letech poměrně vysoké procento věcí, které leží mimo zákonem definovanou působnost. V tomto srovnání lze do jisté míry skutečnost, že poměrně brzy, tedy již v prvním roce existence, počal převládat počet podnětů směřujících do oblastí v působnosti veřejného ochránce práv, považovat za úspěch.

Podněty dle působnosti po měsících



1.3. METODIKA ZPRACOVÁNÍ PODNĚTU

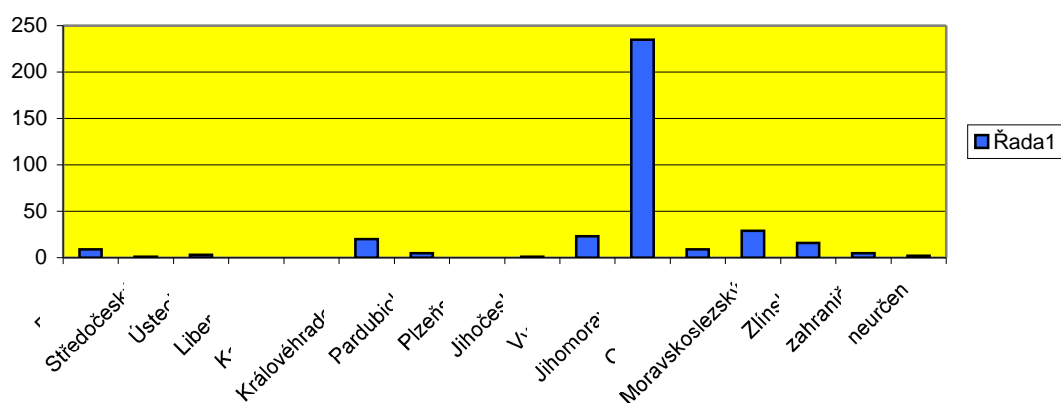
Práce s jednotlivými podněty je typově odlišná pro podání do protokolu a pro písemná podání.

Pro zajištění podání do protokolu byla ustavena stálá pracovní služba, která musela být organizována tak, aby ji, zejména v tradičních tzv. úředních dnech (pondělí a středa), bylo možno posílit.

Osobní kontakt v tomto případě je sice časově i pracovní velmi náročný, na druhé straně však dovoluje bezprostředně eliminovat požadavky, které jdou nad rámec vymezené působnosti veřejného ochránce práv, a současně získat maximum relevantních informací o skutkovém základu i právní problematice předkládané věci.

Osobní kontakty se stěžovateli se staly jednak praktickou formou podávání podnětů veřejnému ochránci práv, jak ji předpokládá § 10 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, ale současně v praxi vedla k vytvoření častého specifického způsobu operativního vyřizování podnětů, a to zejména těch, které jsou z různých důvodů mimo působnost veřejného ochránce práv. Přímé osobní projednání problému, s nímž se stěžovatel na veřejného ochránce práv obrací, a zejména prostor, který je takto vytvořen pro objasnění jeho možností při současném poskytnutí „první právní pomoci“ v podobě vysvětlení právní situace občana, jeho zorientování v problému a nastínění možností, jak dále postupovat, využíval od samého počátku existence instituce překvapivě vysoký počet stěžovatelů. Od 1. září 2001, kdy je o této činnosti vedena přesná evidence, se tak na veřejného ochránce práv a jeho zástupkyni osobně obrátilo 358 stěžovatelů. Jejich záležitosti byly vyřízeny při osobním jednání, proto ani písemný podnět do protokolu nepodali.

Osobní kontakty podle krajů



Pokud jde o písemné podněty, je jejich zpracování podstatně složitější. Velmi často jde o obsáhlé rukopisné texty, vyžadující zvýšené nároky na přečtení a pochopení úmyslu pisatele. Bez ohledu na grafickou formu jen zcela nepatrné množství podnětů v písemné formě splňuje formální a současně rozhodné podmínky upravené v § 11 zákona o veřejném ochránci

práv. Stěžovatelé interpretují skutkový děj případu velmi lakonicky a výrazně subjektivně a podnět zpravidla nedoloží žádnými listinami. Pokud tak činí, opět zpravidla připojí pouze ty dokumenty, respektive jejich kopie, svědčící jejich zájmům, či jejich pojetí skutečnosti.

Od měsíce června 2001 bylo možno realizovat systém tzv. akceptačního dopisu, kterým Kancelář potvrzovala příjem podání se současným oznámením spisové značky, pod kterou je podání evidováno.

Od měsíce března 2001 byla zřízena stálá služba pro předběžné posouzení podnětů z hlediska § 13 zákona o veřejném ochránci práv, tak aby bylo možno s nejmenším možným prodlením, v těch několika ojedinělých případech, usměrnit stěžovatele, pokud svým podáním omylem nahrazoval případný opravný prostředek proti rozhodnutí některého orgánu státní správy nebo dokonce soudu. Úkolem této signální služby bylo a je současně předběžně zařadit každý podnět do odborné skupiny (oblasti) a postoupit věc k dalšímu zpracování.

Na zpracování jednotlivých podnětů se rovnoměrně podílejí všichni odborní pracovníci Kanceláře, kteří především zkoumají předběžně otázku působnosti veřejného ochránce práv ve vztahu k předmětné věci.

V případě, že jde o podnět, který směřuje mimo působnost veřejného ochránce práv, se postupně ustálila praxe pokusit se věrohodným způsobem tuto situaci, tj. nedostatek působnosti, stěžovateli vysvětlit, případně ho v obecné rovině poučit o jeho právní situaci a zejména o možnostech, kde a jakým způsobem by mohl své požadavky uplatnit. Současně s těmito informacemi jsou mu poskytovány údaje o občanských poradnách, s uvedením adres, o možnosti bezplatných porad poskytovaných Českou advokátní komorou a jejich organizaci, případně o možnosti ustanovení právního zástupce v řízení podle občanského soudního řádu a o právu na osvobození od soudních poplatků.

Ve věcech, ve kterých je zřejmě založena působnost veřejného ochránce práv, je zpravidla třeba žádat o doplnění relevantních informací, případně zapůjčení kopií úředních dokumentů, včetně rozhodnutí.

Specifickým znakem pro počáteční fázi působení veřejného ochránce práv je poznatek, že nikoliv nevýznamné množství podnětů znovu otevírá nebo se snaží otevřít různá řízení nebo dokonce věci řízením ani dosud neprošlé, které se odehrály ve vzdálenější minulosti. Sem patří i vyložené extrémní případy událostí z období nejen před rokem 1968, ale i před rokem 1939. Jednak z principiálních důvodů, a jednak proto, že striktní aplikaci ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv nelze v prvním roce působení Kanceláře dobře obhájit, byla těmto případům věnována přiměřeně stejná péče, i když většinou bylo stěžovateli spíše nutno vysvětlit, že z důvodů věcných i právních nelze nápravu zajistit.

V případě, že je zřejmé, že jde nejen o věc, která je v působnosti podle § 1 zákona o veřejném ochránci práv, ale že přichází v úvahu její konkrétní řešení, je přímo dotčený správní úřad či jiná instituce (dále jen „úřad“) o

podnětu vyrozuměn dopisem veřejného ochránce práv s rekapitulací problému a výzvou k vyjádření stanoviska. Podle okolností případu je tento první kontakt nahrazován místním šetřením, prováděným pověřeným pracovníkem Kanceláře. Místní šetření se provádí zpravidla jednak v příslušném úřadu, jednak, zejména ve věcech stavebního řízení, i místním ohledáním sporného objektu.

V případech písemně zahájeného šetření je současně s úřadem o tomto postupu vyrozumíván i stěžovatel, úřadu je potom poskytována přiměřená lhůta (10, 15 nebo 30 dnů) k vyjádření. V absolutní většině případů úřady na tyto výzvy k vyjádření reagují převážně věcně a ve stanovené lhůtě.

Po seznání tvrzení a stanovisek obou dotčených stran je nutno uskutečnit další analýzu případu. V úvahu přichází zjištění, že stížnost důvodná není. V takovém případě je o závěru veřejného ochránce práv stěžovatel vyrozuměn a zpracování podnětu je tím ukončeno. Poměrně častěji se v dosud zpracovaných věcech vyskytují případy, které je možno charakterizovat jako stížnosti částečně důvodné. Na zjištění učiněná veřejným ochráncem práv v těchto věcech úřady reagují převážně pozitivně, tedy připustí nedostatečnost výkonu (velmi často průtahy nebo nečinnost nebo též jiné formální pochybení) a současně deklarují nápravu takto vzniklého stavu.

Zvláštní skupinu tvoří poměrně časté případy, kdy je stížnost částečně důvodná, ale po provedeném šetření se ukáží důvodnými i výtky úřadu na adresu stěžovatele, který svým chováním (převážně nekázní spočívající v nepřebírání písemných dokumentů, nebo neúčasti a častými omluvami na jednáních) jednotlivé úkony mařil či jinak narušoval. V těchto případech je práce ukončena písemným dokumentem, reprodukcí oba postoje, s doporučením dalšího postupu či chování, s akcentem na oprávněné zájmy stěžovatele nebo dalších účastníků řízení.

Jestliže šetření veřejného ochránce práv ukazuje na vážnější poruchu v postupu nebo rozhodovací činnosti úřadu, je úřad na toto porušení upozorněn ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a současně je vyzván, aby se k zjištěným vyjádřil v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě. Z dosavadní praxe je možno vyvodit, že ve více než 83 % je možné vyjádření úřadu jak z hlediska veřejného ochránce práv, tak zřejmě i z hlediska stěžovatele považovat za uspokojivé, neboť již obsahuje v podstatě konkrétní údaje o nápravě stavu věci.

Pokud ze stanoviska úřadu vyplývá trvalý rozpor s názorem stěžovatele, který si v podstatě veřejný ochránce práv osvojil, je aplikován postup podle § 19 zákona o veřejném ochránci práv. V tomto případě veřejný ochránce práv formuluje svoje představy o tom, jakým opatřením by v souladu s příslušnými právními předpisy a principy dobré správy měl být vadný stav odstraněn, případně napraven.

Praktická aplikace zákonných ustanovení upravujících postupy veřejného ochránce práv při vyřizování podnětů prozatím vyžaduje proces poměrně náročný nejen věcně, ale zejména i časově, což je v jistém rozporu s

obecným předpokladem, že vyřizování věcí prostřednictvím veřejného ochránce práv bude účinné především svojí rychlostí.

Skladba řešených podnětů totiž jen ojediněle dovoluje aplikovat méně formální postup spočívající v přímé osobní (nebo častěji telefonické) intervenci u dotčeného úřadu, při níž se v přímém kontaktu s příslušným úředníkem nebo jeho nadřízeným podaří objasnit podstatu sporné otázky a posléze i akceptovat navržené řešení a zprostředkovat v tomto směru i bezprostřední informaci stěžovateli. To platí zejména v případech, kdy jde o záležitosti, které jsou z titulu dřívějšího působení blízké buď veřejnému ochránci práv nebo jeho zástupkyni, a kdy je možno předpokládat, že tato neformální intervence nebude chápána jako intervence směřující do merita sporné věci. Všechny ostatní případy vlastně prozatím jsou a musí být zpracovávány metodou ve své podstatě arbitrážní, založenou na výměně písemných dokumentů probíhající v systému procesních, v některém případě dokonce zákonem stanovených lhůt.

Kvantitativní výsledky činnosti Kanceláře v roce 2001 jakožto prvním roce působení je třeba interpretovat s přihlédnutím k nestandardní situaci plynoucí především z toho, že od samého počátku působení veřejného ochránce práv začalo přicházet značné množství stížností pokrývajících nejen celé spektrum činností státní (resp. veřejné) správy, nýbrž i celou oblast fungování státu. To vše za situace, kdy především v prvním pololetí roku nebylo možno vybavit Kancelář ani odborným personálem, ani administrativními technologiemi, které by dovolily plynule a bezprostředně všechny podněty zpracovávat. Tím se nahromadilo množství nevyřízených podnětů. Dalším znakem charakteristickým nejen pro toto počáteční období bylo zjištění, že vyřizování podnětů je oproti očekávání časově náročnější a pracnější, a to bez ohledu na to, zda jednotlivé případy byly nebo jsou v působnosti či mimo působnost veřejného ochránce práv. Proto bylo během prvního roku činnosti veřejného ochránce práv z případů věcně plně rozvinutých (podrobné šetření, opakovaná oponentura dotčeného úřadu) definitivně uzavřeno poměrně malé množství, a proto také teprve v posledním čtvrtletí bylo číselně uzavřeno větší množství případů, než kolik bylo přijato nových podnětů.

V roce 2001 bylo přijato celkem 5996 podnětů. Z nich bylo 3283 v působnosti veřejného ochránce práv a 2713 mimo působnost. Z věcí týkajících se působnosti veřejného ochránce práv bylo vyřízeno 1433 a z věcí mimo působnost bylo vyřízeno 1706 věcí. K 31.12.2001 zůstávalo rozpracováno 1850 věcí v působnosti veřejného ochránce práv a 1007 věcí zřejmě mimo působnost. Zásadní pochybení byla zjištěna ve 32 věcích, nápravná opatření spočívající v objasnění a doporučení jiných alternativ postupu byla vyslovena v dalších 419 věcech. Obdobně bylo ve 437 věcech mimo působnost podáno podrobné vysvětlení nebo doporučení jednotlivým stěžovatelům.

Zpracování jednotlivých případů je průběžně přidělováno právníkům tzv. odboru věcné působnosti. Tito pracovníci v přechodném období roku 2001 více méně fakticky profilovali svoji odbornost založenou buď na

dřívějších praktických zkušenostech z bývalých pracovišť nebo na spontánně projeveném zájmu. K zajištění koordinace a věcného souznění způsobu vyřizování jsou minimálně jednou týdně pořádány porady všech pracovníků odboru věcné působnosti, jeden den v měsíci je věnován seminární poradě k jednotlivým obecnějším tématům za účasti externích konzultantů z řad vysokoškolských docentů, kromě toho probíhají nad jednotlivými složitějšími nebo atypickými případy průběžné konzultace ve specializovaných kolektivech a posléze s veřejným ochráncem práv nebo jeho zástupkyní, kteří osobně podepisují všechny dokumenty Kanceláří vytvořené.

Předpokládá se, že v průběhu prvního pololetí roku 2002 bude po vyhodnocení všech dosavadních zkušeností vytvořena struktura čtyř odborných kolegií definovaných tak, aby vedle odbornosti bylo zaručeno i přibližně rovnoměrné pracovní vytížení všech pracovníků.

Nikoliv zanedbatelnou součástí činnosti veřejného ochránce práv, zástupkyně veřejného ochránce práv a jednotlivých právníků je vyřizování telefonických a případně emailových dotazů a žádostí o odborná posouzení či vyjádření k některým problémům. Časová náročnost těchto požadavků, která nerovnoměrně a neúměrně zatěžovala jmenované pracovníky, byla s účinností od 2. 1. 2002 eliminována zřízením informační linky, která soustřeďuje tuto agendu a vytváří tak lepší podmínky pro její vyřizování a lepší pracovní podmínky pro ostatní odborné síly.

2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST - VYBRANÉ PŘÍPADY S KOMENTÁŘEM

V prvním roce působení veřejného ochránce práv se od samého počátku, kdy vznikla možnost obracet se na něj podáními, dotýkaly podněty všech oblastí právem regulovaných společenských vztahů, jichž jsou právnické a fyzické osoby přímo účastny, nebo které je, ať již ze subjektivních nebo objektivních příčin, tíží či ovlivňují.

Pro utřídění došlých podání bylo proto nutno, jak již bylo zmíněno shora, rozčlenit je podle věcného hlediska do dvou základních skupin, a to na podněty, jejichž obsahem je okruh problémů, který je ve smyslu ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv v jeho působnosti, a na podněty, u nichž podle citovaného ustanovení působnost veřejného ochránce práv dána není. Uvnitř těchto dvou skupin vyvstala potřeba podněty dále podrobněji třídít podle typů společenských vztahů. Je ovšem třeba poznamenat, že v procesu třídění je toto hledisko nutno chápat s určitým zjednodušením, neboť jen v malém počtu podnětů je možno konstatovat jednoznačnou příslušnost k té které oblasti. Stejně jako život sám, i jednotlivé případy se mnohdy dotýkají několika oblastí; popř. při vývoji vztahů dochází k postupnému prolínání jednotlivých oblastí, v některých případech dokonce ke kolísání mezi fázemi, v nichž skutkové děje představují a záhy nepředstavují jednání, která v rámci

své působnosti veřejný ochránce práv může ovlivnit. Podání popisující takové skutkové děje jsou pak do skupin zařazována podle převažujících prvků a veřejný ochránce by se jimi měl zabývat jen v určitém stadiu jejich vývoje.

Předkládaná souhrnná zpráva v této části uvádí ve zjednodušené podobě příklady typických či z jiných důvodů vybraných konkrétních případů, které veřejný ochránce práv v roce 2001 řešil. K naplnění povinnosti mlčenlivosti uložené ustanovením § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jsou identifikační údaje stěžovatelů, a v případech, kdy to bylo možné, i označení dotčených orgánů či úřadů, zastřeny. Hlubším rozbořením a zevšeobecněním poznatků vyplývajících z činnosti veřejného ochránce práv v hodnoceném období (vč. uvedených případů) se zabývá další část této souhrnné zprávy.

Pro přehlednost a lepší orientaci je souhrnná zpráva v dalších částech členěna právě podle uvedených skupin:

Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv:

- Restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy
- Zdravotnictví, zdravotní péče
- Sociální zabezpečení
- Stavební řízení
- Daně, cla, poplatky a řízení o nich
- Ochrana životního prostředí
- Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a soc. nároky s ní spojené
- Armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení
- Věci cizinců a státního občanství
- Ostatní nezačleněné obory
- Soudní správa – průtahy v řízení

Podněty, u nichž příslušnost veřejného ochránce práv není dána:

- Opravné prostředky
- Konkursní řízení
- Majetkové, rodinné a ostatní občanskoprávní spory
- Obchodní spory
- Trestní věci
- Ostatní
- Samostatná působnost obcí

2.1. PODNĚTY, U NICHŽ JE DÁNA PŘÍSLUŠNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV:

Restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 537 podnětů.

Podněty, jejichž předmětem jsou restituční nároky

Podnět sp. zn. 4505/2001/VOP/PL

Okresní pozemkový úřad napravil svůj nesprávný postup, který spočíval v tom, že před zásahem veřejného ochránce práv svojí nečinností zapříčinil stav, který znemožnil stěžovateli uplatnit právo domáhat se stanoveným postupem práva u správního orgánu a právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Stěžovatel uplatnil u pozemkového úřadu restituční nárok v roce 1992. Do roku 1997 o věci nebylo rozhodnuto, proto věc začal řešit i za pomoci advokáta. Pozemkový úřad však stále nebyl ochoten o věci formou správního rozhodnutí rozhodnout. Namísto toho komunikoval se stěžovatelem prostřednictvím rozporných přípisů. V jednom z nich např. výslovně tvrdil, že restituční nárok u něj nebyl vůbec uplatněn, v jiném zas, že o věci v důsledku uplynutí lhůty nemůže rozhodnout apod. Stěžovatel se obrátil na Ministerstvo zemědělství - Ústřední pozemkový úřad se žádostí o provedení opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu. Po více než dvou měsících však neobdržel z ministerstva žádnou odpověď. Proto se obrátil s podnětem na veřejného ochránce práv.

V rámci provedení šetření veřejný ochránce práv zjistil pochybení jak na straně ministerstva, tak na straně pozemkového úřadu. Pochybení ministerstva spočívalo v tom, že ve lhůtě stanovené správním řádem o stěžovatelově žádosti nerozhodlo, ani ho o důvodech, pro které nerozhodlo, neinformovalo. Pochybení pozemkového úřadu spočívalo v nečinnosti, resp. odmítnutí vést správní řízení, ačkoliv povinnost rozhodnout o uplatněném nároku mu jednoznačně zákon o půdě i správní řád ukládá. Rozhodnutí ve věci, byť negativní, je pro občana podmínkou uplatnění řádných i mimořádných opravných prostředků, a tím i podmínkou realizace práva na spravedlivý proces.

Dotčené orgány státní správy byly na svá pochybení upozorněny. Ministerstvo zemědělství poté ve věci samé potvrdilo, že ze strany pozemkového úřadu nebyla stěžovateli dána možnost odvolat se proti nesouhlasnému stanovisku vyjadřovanému pouze v dopisech, a proto pozemkovému úřadu nařídilo o uplatněném nároku ve správním řízení rozhodnout a právnímu zástupci stěžovatele se omluvilo za zpoždění při

vyřizování podání. Pozemkový úřad následně o uplatněném nároku ve správním řízení řádně rozhodl.

Podnět sp. zn. 1751/2001/VOP/PL

Stěžovatelce, žádající veřejného ochránce práv o pomoc, byla poskytnuta kvalifikovaná právní rada, jejímž prostřednictvím lze řešit sousedský spor vzniklý opomenutím pozemkového úřadu při vydání nemovitosti v restitučním řízení.

Původnímu majiteli byl podle ustanovení zákona o půdě navrácen pozemek, jehož část užívali vlastníci sousedního pozemku za účelem průchodu a průjezdu. Okresní pozemkový úřad však navrácený pozemek nezatížil odpovídajícím věcným břemenem. Původní majitel po navrácení pozemku svým sousedům sdělil, že nesouhlasí s dalším užíváním části svého pozemku pro účely průchodu a průjezdu k jejich hospodářským budovám a zahradě, přestože se jedná o jedinou přístupovou cestu. Soused uzavření jakékoliv dohody odmítl a okresní pozemkový úřad sdělil, že nemůže věcné břemeno zřídit dodatečně, jelikož tak může učinit pouze při převodu nemovitosti – obnově vlastnického práva. Ministerstvo zemědělství stanovisko pozemkového úřadu jako souladné s právem potvrdilo. Stěžovatelka se cítila v bezvýchodné situaci, popsany postup považovala za selhání dobré správy a obrátila se s žádostí o pomoc k veřejnému ochránci práv.

Po zvážení všech okolností případu, zejména nutnosti situaci vyřešit v době co nejdříve, doporučil veřejný ochránce práv stěžovatelce postup, prostřednictvím kterého lze její případ vyřešit relativně rychle. Je oprávněna se účinně domoci umožnění průchodu a průjezdu ke svým nemovitostem podle ustanovení § 108 stavebního zákona, jelikož vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě je podle něj považováno za veřejný zájem. K tomu pak je třeba, aby se obrátila na příslušný stavební úřad s návrhem na zahájení správního řízení o omezení vlastnického práva v podobě zřízení věcného břemene, odpovídajícího právu průchodu a průjezdu přes dotčený pozemek s tím, že v případě potřeby je veřejný ochránce práv na plynulost řízení oprávněn dohlédnout.

Podnět sp. zn. 38/2001/VOP/DH

Stěžovatelka byla pochybením Pozemkového fondu České republiky vystavena nejen řadě zbytečných jednání a nepříjemností, ale zejména ztratila téměř šest let, v nichž měla širší možnosti výběru vhodných náhradních nemovitostí k uspokojení řádně přiznaných restitučních nároků. Veřejný ochránce práv jí nemohl být přímým zásahem nápomocen, neboť katastrální úřad, proti němuž její stížnost směřovala, nepochybil a pozemkový fond, ač ve velkém rozsahu nakládá s nemovitým majetkem státu, nemá postavení orgánu státní správy. Jeho postupy proto nejsou veřejným ochráncem práv přezkoumatelné

(více o této problematice v další části této zprávy). Stěžovatelce byla poskytnuta kvalifikovaná právní rada o možném dalším postupu.

Stěžovatelka řádně uplatnila restituční nároky podle zákona o půdě a její nárok na náhradu byl v restitučním řízení zjištěn. Povinnost uspokojit tyto nároky a poskytnout náhradu převzal pozemkový fond, který prostřednictvím územního pracoviště nabídl k jejich uspokojení mj. i určité nemovitosti. K realizaci této nabídky byla dokonce v roce 1995 mezi stěžovatelkou a pozemkovým fondem uzavřena smlouva o převodu nemovitostí. Na jejím základě podala stěžovatelka návrh na vklad vlastnického práva příslušnému katastrálnímu úřadu. Katastrální úřad však vydal rozhodnutí, jímž návrh na zápis vlastnického práva k nemovitostem zamítl, neboť až v řízení o povolení vkladu zjistil, že na předmětný majetek je vázán uplatněný a dosud neuspokojený nárok církve. Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv s podnětem, v němž žádala provedení zápisu vlastnického práva do katastru nemovitostí, a tím zrealizování uzavřené smlouvy.

Šetřením byl prověřen postup katastrálního úřadu ve vztahu k nepříliš jednoznačné oprávněnosti uplatněného blokačního práva církve, a to zejména vzhledem k pochybnostem, zda podle doložených zápisů v pozemkové knize předmětné nemovitosti nepřešly v roce 1948 na čsl. stát. Na příslušné vložce byla totiž vyznačena poznámka záboru předmětných nemovitostí pro účely pozemkové reformy, ale vklad vlastnického práva pro stát v pozemkové knize vyznačen nebyl. Vlastnictví státu mohlo tehdy vzniknout až reálným převzetím. Teprve v roce 1948 byla v pozemkové knize připsána poznámka, že předmětné nemovitosti jsou předmětem revize podle zákona č. 142/1947 Sb. Právě tato poznámka učiněná v pozemkové knize dne 26. června 1948, tedy z hlediska restitučního zákona v tzv. rozhodném období, dokazuje, že do té doby československý stát předmětné nemovitosti do svého vlastnictví skutečně (reálně) nepřevzal a že tedy stále ještě v té době byly církevním majetkem. V důsledku toho se na tyto nemovitosti právo tzv. „blokace církevního majetku“ vztahuje, a to do doby, než bude přijata právní úprava řešící problematiku tzv. „církevních restitucí“.

Ze shora uvedených závěrů je zřejmé, že katastrální úřad se svým jednáním nedopustil pochybení. Překážku uzavření smlouvy o převodu nemovitostí však měl při správném postupu zjistit již pozemkový fond.

Protože jeho postup nebyl dostatečně pečlivý a neučinil tak, uvedl stěžovatelku v omyl, a tím ji vystavil řadě nepříjemností a zejména především výrazně zdržel uspokojení jejího nároku na náhradu nevydaných nemovitostí. Vzhledem ke skutečnosti, že pozemkový fond nemá postavení orgánu státní správy, nejsou jeho postupy veřejným ochráncem práv přezkoumatelné.

Podněty, jejichž předmětem jsou vztahy při uspokojení nároků z transformace zemědělských družstev a navrácení družstevních podílů

Podnět sp. zn. 167/2001/VOP/AF

Stěžovatel se nedomohl na okresním úřadu uložení pokuty podle zákona, neboť došlo nečinností tohoto správního orgánu k prekluzi roční lhůty. Nečinnost úřad odůvodnil tím, že řádně podaný návrh stěžovatele ztratil. Poté co se veřejný ochránce práv věcí zabýval, úřad pokračuje alespoň ve správním řízení ve věci uložení povinnosti složit kauci, která může splnění povinností osobou povinnou zajistit.

Stěžovatel podal mimo jiné okresnímu úřadu, právnímu odboru, návrh na uložení pokuty a povinnosti složit kauci podle zákona č. 39/1993 Sb., o pokutách a sankcích za nedodržování zákonů upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, zástupcům zemědělského družstva, kteří nedodrželi zákonné povinnosti osoby povinné. Řádné a včasné podání tohoto návrhu bylo stěžovateli potvrzeno přípisem okresního úřadu s tím, že návrh byl zaevidován pod sděleným číslem jednacím. Předmětné sankce však nebyly do doby podání veřejnému ochránci práv uloženy.

Šetřením veřejného ochránce práv bylo zjištěno, že úřad zůstal ve věci uložení pokuty i přes četné urgencye stěžovatele nečinný, což později odůvodnil ztrátou návrhu stěžovatele. Tímto postupem zavinil uplynutí roční prekluzivní lhůty a možnost udělení pokuty tak zcela zmařil. Po zásahu veřejného ochránce práv přijal úřad opatření k zamezení opakování takového pochybení, uplynutí lhůty však nelze napravit. Příslušný úřad řádně pokračuje ve správním řízení ve věci uložení povinnosti složit kauci.

Podnět sp. zn. 5217/2001/VOP/PL

Veřejný ochránce práv nemohl být nápomocen stěžovateli, který požadoval pomoc při vypořádání majetkového podílu zemědělským družstvem, které vstoupilo do likvidace. Vypořádání majetkových podílů členů družstev a uspokojení nároků z vypořádacích podílů v případě, že členství v družstvech zaniklo, bylo ponecháno zcela v režimu družstevněprávních či obchodněprávních vztahů, do nichž není veřejný ochránce práv oprávněn zasahovat. Prvotní restituční prvek v zákonech, upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, nebyl do dnešní doby dostačujícím a účinným způsobem legislativně naplněn (více o této problematice v další části této zprávy).

Stěžovatel žádal veřejného ochránce o pomoc při uspokojení dosud nevypořádaného nároku z jeho majetkového podílu v zemědělském družstvu.

Uváděl, že v obdobné situaci se dle jeho poznatků nachází i řada dalších oprávněných osob dle zákona o půdě. Uváděl, že za tento stav odpovídá stát, který svou nečinností vytvořil právní prostor pro svévolné jednání zemědělských družstev a jejich účelově vytvořených právních nástupců, resp. jejich statutárních orgánů, které označil za plošné „tunelování“ za státní asistence. Veřejný ochránce práv mu za současného právního stavu nemohl být nápomocen. Poskytl proto stěžovateli kvalifikovanou právní radu, jak by mohl, v případě, že je jeho pohledávka za družstvem ještě dobytá, v této věci postupovat.

Podněty, jejichž předmětem jsou vlastnické vztahy k nemovitostem a jejich zápisy v katastru nemovitostí

Podnět sp. zn. 586/2001/VOP/DM

Stěžovatel se s pomocí veřejného ochránce práv domohl nápravy pochybení katastrálního úřadu, který překročil svou pravomoc tím, že neoprávněně zasáhl do dříve zapsaného právního vztahu na základě nového posouzení listiny (kupní smlouvy), jež byla v minulosti podkladem k provedení zápisu. Pokud byl takto katastrální úřad instruován svým nadřízeným orgánem, pak je tato instrukce v rozporu se zákonem. Je tím myšlen zejména postup při digitalizaci údajů katastru.

Stěžovatel společně se svojí manželkou uzavřel formou notářského zápisu kupní smlouvu, na základě které užíval garáž a přístupovou cestu k této garáži (manipulační plocha). Zápis do evidence nemovitostí byl proveden tak, že nabyvatelům bylo zapsáno nejen vlastnické právo ke garáži a právo společného užívání k pozemku garáží bezprostředně zastavěného, ale i právo společného osobního užívání k pozemkům označeným jako manipulační plocha, a to přesto, že o uvedených parcelách ve shora uvedené kupní smlouvě není výslovná zmínka.

S účinností novely občanského zákoníku (zákon č. 509/1991 Sb.) se právo osobního užívání změnilo na vlastnické právo a právo společného užívání na podílové spoluvlastnictví.

Při digitalizaci doplňkových údajů o vlastnictví v katastru nemovitostí v roce 1998 zjistil katastrální úřad rozpor mezi zápisem vlastnického práva a výše uvedenou kupní smlouvou z roku 1984. Katastrální úřad vyhodnotil tento rozpor jako chybu, a tuto chybu napravil tak, že namísto stěžovatele byl jako vlastník opětovně zapsán předchozí osobní uživatel shora uvedené manipulační plochy. Tato oprava byla stěžovateli oznámena doporučeným dopisem. Poté vstoupil stěžovatel do jednání s katastrálním úřadem, které vyústilo ve vydání rozhodnutí, že nadále zůstane zachován stav zápisu, v podobě, jak vznikl provedením opravy katastrálním úřadem. Uvedené rozhodnutí potvrdil i odvolací orgán – Zeměměřický a katastrální inspektorát a

na základě podání mimořádného opravného prostředku i Český úřad zeměměřický a katastrální a stěžovatel za této situace požádal o ochranu veřejného ochránce práv.

Po provedeném šetření konstatoval veřejný ochránce práv, že ze strany katastrálního úřadu došlo k překročení pravomoci, a tím k porušení platné právní úpravy na úseku zápisu vlastnických práv do katastru nemovitostí. Katastrální úřad je podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona oprávněn opravovat chyby v zápisech v katastru nemovitostí jen v případě zřejmých omylů. Kromě toho nemohou být podle ustanovení § 5 odst. 7 katastrálního zákona právní vztahy opravou chyb dotčeny, pokud jejich změna není doložena listinou. V daném případě byl kdysi právní vztah osobního užívání do evidence nemovitostí zapsán. Po nabytí účinnosti zákona o katastru nemovitostí se tento vztah stal vztahem zapsaným v katastru nemovitostí. Katastrální úřad však znovu po letech posuzoval právní účinky již jednou posouzených listin a vyvozoval z nich nové závěry, které vedly k zápisu, jímž bylo zasaženo do již zapsaného právního vztahu. Katastrální úřad nebyl oprávněn rozhodovat o správnosti nebo nesprávnosti dříve provedených zápisů, resp. o tom, zda tyto zápisy byly provedeny podle platného práva, nebo v rozporu s ním. Toto oprávnění má pouze soud.

Zdravotnictví, zdravotní péče

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 106 podnětů.

Podněty, jejichž základem jsou vztahy občanů a zdravotnických zařízení při poskytování léčebné péče

Podnět sp. zn. 48/2000/VOP/VR

Veřejný ochránce práv napomohl řešení v případě stěžovatele, který se marně domáhal důsledného prošetření postupu zdravotnického zařízení při výkonu zdravotní péče. Podle stěžovatele a posudků znalců se jednalo o zdravotní péči „non lege artis“. Šetřením veřejného ochránce práv byla shledána nečinnost a řada pochybení orgánů státní správy v oblasti zdravotnictví, které se stížnostmi pana B. a následně znalecky doloženými skutečnostmi nezabývaly nebo zabývaly liknavě. Teprve po zásahu veřejného ochránce práv přistoupily k prošetření a odbornému posouzení okolností úmrtí paní B., uložily sankce a přijaly opatření, která by měla v budoucnu podobnému případu zabránit.

Pan B. se obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o pomoc ve věci potrestání ošetřujícího zdravotnického personálu v okresní nemocnici,

kde byla hospitalizována jeho manželka, které se podle jeho názoru nedostalo řádné zdravotní péče. Paní B. trpěla šedým zákalem obou očí a byla v roce 1997 přijata k provedení operačního výkonu v lokální anestézii, tj. nahrazení vlastní zkalené čočky více postiženého oka čočkou umělou. Operace proběhla s komplikacemi, nezdařila se a jedenáctý den po ní paní B. zemřela. Pan B. se u ředitele zdravotnického zařízení domáhal prošetření příčin smrti manželky, neboť byl přesvědčen, že byla zaviněna nedbalostí lékařů a zdravotnického personálu, nebyl však úspěšný. Neuspěl ani u okresního zdravotního rady ani u Ministerstva zdravotnictví ČR, nebyl úspěšný, ani když se obrátil na Českou lékařskou komoru a na vyšetřovatele Policie ČR. V průběhu doby byly sice zpracovány rozdílnými, na sobě nezávislými komisemi znalců dva relevantní posudky (z roku 1997 a z roku 1998 v rámci šetření podezření ze spáchání tr. činu ublížení na zdraví, podle oznámení pana B. z roku 1997), žádný ze zainteresovaných orgánů však ze zjištění v nich obsažených nevyvodil důsledky. Oba posudky přitom obsahovaly závěry, že paní B. se nedostalo ve shora uvedeném zdravotnickém zařízení řádné zdravotní péče v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy, zaručené zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

Proto se pan B. ihned poté, kdy zákon o veřejném ochránci práv vstoupil v účinnost, obrátil na veřejného ochránce práv s podnětem, v němž péči non lege artis prokazoval právě oněmi dvěma znaleckými posudky a nečinnost státních orgánů širokou korespondencí. Provedeným šetřením zjistil veřejný ochránce práv nečinnost a řadu pochybení orgánů státní správy v oblasti zdravotnictví, které se stížnostmi pana B. zabývaly liknavě nebo vůbec. Nezabývaly se tak závažným porušením zákona o péči o zdraví lidu z pozice svých vlastních kompetencí, vymezených jim speciálními právními předpisy, a nejednaly tak ve smyslu svého oprávnění a odpovědnosti.

Šetřením veřejného ochránce práv tak bylo zjištěno, že při výkonu státní správy se všechny dotčené správní orgány dopustily základního pochybení spočívajícího v tom, že zůstaly zcela netečné k případu i přesto, že péče non lege artis byla jednoznačně znalecky prokázána, i když podle znaleckých posudků nelze s jistotou prokázat, že by nedostatky v péči byly v přímé příčinné souvislosti se smrtí paní B., a to s ohledem na její věk a řadu dalších onemocnění. V souvislosti s touto skutečností je významným pochybením, že paní B. a její manžel nebyli zevrubně a srozumitelným způsobem před operačním zákrokem seznámeni s tím, že paní B. je závažně nemocná. Bylo tak porušeno základní právo pacienta rozhodnout se, zda podstoupí operační výkon s příslušnými riziky, nebo zvolí raději zachování zdravotního stavu v té podobě, v jaké byl před operačním zákrokem. Právo na poučení a povinnost vyžádání souhlasu nemocného je garantováno zejména zákonem o péči o zdraví lidu v ust. § 23, podle něhož je lékař povinen poučit vhodným způsobem nemocného, popřípadě členy jeho rodiny o povaze onemocnění a o potřebných výkonech, přičemž vyšetřovací a léčebné výkony se provádějí se souhlasem nemocného, bez souhlasu nemocného je možné provádět vyšetřovací a léčebné výkony jen za stanovených podmínek.

Teprve poté, kdy svým šetřením veřejný ochránce práv do případu vstoupil, přistoupily příslušné správní orgány k řádnému vyvození závěrů z pochybení, k nimž došlo v průběhu léčení paní B., uložily sankce a přijaly opatření, která by měla v budoucnu podobnému případu zabránit. Došlo k finančnímu postihu ředitele a zaměstnanců nemocnice, jiné zaměstnance nebylo možno postihnout neboť v úřadech již nepracují. Ministr zdravotnictví ustavil Ústřední znaleckou komisi, jejímž úkolem je prověřit celý případ znovu, vydat závěrečné stanovisko ke zřejmým rozporům v obsahu obou znaleckých posudků a znovu důsledně prověřit veškeré okolnosti ve věci dosud jednoznačně nepotvrzené příčinné souvislosti mezi postupem non lege artis a poškozením na zdraví s následkem smrti.

Podnět sp. zn. 1728/2001/VOP/KO

Stěžovatelé – pacienti zdravotnického zařízení, v němž je vykonávána ochranná léčba, se na veřejného ochránce práv obrátili se žádostí o ochranu před ponižováním lidské důstojnosti v průběhu léčby, neboť se cítili být postupy zdravotnického personálu i terapeutů namísto léčení psychicky týráni a šikanováni. Po zásahu veřejného ochránce práv byla zdravotním zařízením ve spolupráci s orgánem státní zdravotní správy přijata opatření k odstranění zjištěných rušivých prvků léčebného procesu, a to jak v oblasti realizace terapeutických postupů při režimové léčbě, tak i v oblasti personální.

Část pacientů zdravotnického zařízení, v němž je vykonávána ochranná sexuologická léčba, se na veřejného ochránce práv obrátila se žádostí o ochranu. Pacienti si stěžovali, že nejsou léčeni, ale pouze šikanováni a při léčbě je ponižována jejich lidská důstojnost.

Uváděli, že v zařízení je jako součást tzv. „režimové léčby“ zaveden systém bodování, který je nespravedlivý a lehce zneužitelný. Jeho součástí je i bodování úklidu, přičemž kontrolu a bodování provádí ošetřovatelé. V případě, že se jim pacient nelíbí, provádí kontroly nevhodným způsobem (např. kontrolující přejíždí prstem po zemi a otírá ho o bílý ručník). Na základě výsledků mj. i takového bodování je hodnocen postup pacientů v léčbě. I když se snaží v léčebných procesech spolupracovat s terapeuti, nepostupují kvůli nespravedlivému systému bodování v léčbě tak, jak by odpovídalo jejich úsilí a v důsledku toho setrvávají v léčbě o mnoho déle, než by bylo při řádném léčení nutné. Takovouto ochrannou léčbu pacienti považují za druhý trest, ne-li horší než trest odnětí svobody, který absolvovali ve věznici. Ponižuje je také, že veřejně musí číst rozsudky týkající se jejich trestné činnosti. Zveřejňovány jsou i údaje ze zdravotní dokumentace. Uváděli, že proto v léčebném zařízení nepanuje dobrá atmosféra, dochází ke konfliktům, což zpětně ovlivňuje vztah a důvěru k terapeutovi.

Provedeným šetřením a posouzením zjištěných skutečností došel veřejný ochránce práv k závěru, že posuzované pracoviště je sice koncepčně správně vybudované, má definovaný terapeutický cíl, farmakologická složka léčby je v zodpovědnosti zkušených sexuologů, soubor psychoterapeutických

postupů i režimová léčba samotná jsou teoreticky správné, nedostatky však existují v jejich praktické realizaci.

Bodovací systém v režimové léčbě zřejmě není správně nastavený, příliš velký důraz je položen na hodnocení úklidu a není zajištěna objektivita posuzování, úměrná významu v terapeutickém procesu. Konkrétní stížnosti pacientů jsou sice subjektivní reakcí na objektivně nepodstatné a snadno odstranitelné nedostatky v režimu oddělení, přesto jsou významné v zájmu úspěšné léčby, jejíž účinnost je přímo úměrná ztotožnění se s danými pravidly. Tvrzení pacientů, že jim personál nadává, lze sice posuzovat i v tom kontextu, že prokazatelně pacienti nadávají personálu, avšak skutečnost, že si pacienti a personál vzájemně nadávají, nesvědčí o dobré atmosféře a profesionálním vedení pracoviště. Sporné a diskutabilní je čtení rozsudků a posudků na psychoterapeutických skupinách, zejména opakované čtení. Je jasné, že cílem je vytvoření náhledu a vědomí činu. Rozsudek je veřejná listina a právně nelze proti jejímu zveřejnění nic namítat. To však neplatí o znaleckém posudku, který obsahuje závažné osobní údaje. Otevřený rozhovor o pacientově činu je nedílnou součástí terapie, avšak forma by měla být taková, aby v pacientech nevyvolávala pocit ponížení lidské důstojnosti. Dobře fungující režimové oddělení řeší tyto a podobné problémy denně formou komunitního setkání všech pacientů s terapeuty a dokonce tato řešení terapeuticky využívá jako modelové situace pro nácvik řešení problémů. To však předpokládá funkční a dobře vedený terapeutický tým, jehož snahou musí být vytvoření vlídné terapeutické atmosféry, neboť prožitek přijetí a pochopení pacienta je nezbytnou podmínkou každé úspěšné psychoterapie.

Závěry šetření a posouzení zjištěných skutečností byly sděleny dotčeným orgánům včetně návrhu na opatření k nápravě. Zdravotním zařízením ve spolupráci s orgánem státní zdravotní správy byla přijata taková opatření v oblasti realizace terapeutických postupů při režimové léčbě a v oblasti personální, která jsou s to zajistit odstranění rušivých prvků v léčebném procesu.

Podněty, jejichž podstata spočívá ve vztazích se zdravotní pojišťovnou

Podnět sp. zn. 4498/2001/VOP/TL

Veřejný ochránce práv zjistil šetřením podnětu pana E. nesprávný postup při výběrovém řízení, konaném podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pan E. byl okresním úřadem, referátem zdravotnictví, a postupem pojišťovny znevýhodněn a bylo mu odepřeno uzavření Smlouvy o poskytování a úhradě zdravotní péče. Veřejný ochránce práv přiměl okresní úřad aby přijal opatření k nápravě tak, aby se pochybení nemohla napříště opakovat.

Dr. E. byl registrován jako nestátní zdravotnické zařízení – ordinace praktického lékaře. Žádal o prošetření postupu Okresní pojišťovny VZP České

republiky a okresního úřadu, referátu zdravotnictví, v souvislosti s odepřením uzavření Smlouvy o poskytování a úhradě zdravotní péče. Dr. E. se přihlásil do výběrového řízení podle § 46 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Od vyhlášovatele výběrového řízení, okresního úřadu, obdržel dopis, jímž mu bylo oznámeno, že se uskutečnilo výběrové řízení podle zákona č. 48/1997 Sb., a že „výběrová komise nadpoloviční většinou hlasů nedoporučila uzavření smlouvy s VZP a u ostatních zdravotních pojišťoven nedošlo ke shodě“. Na základě tohoto výsledku s ním VZP odmítla uzavřít smlouvu o poskytování zdravotní péče, avšak ostatní zdravotní pojišťovny s ním tyto smlouvy uzavřely.

V části podnětu směřující vůči postupu VZP a tvrzeného zneužití dominantního postavení byl stěžovatel odkázán na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a byl stručně seznámen s rozhodnutími v obdobných případech. V části podnětu směřující proti okresnímu úřadu bylo zahájeno šetření, ve kterém bylo zjištěno porušení procesní úpravy výběrového řízení, neboť výběrová komise doporučovala zdravotním pojišťovnám uzavření či neuzavření smlouvy s žadatelem, ač má podle zákona pouze stanovit pořadí uchazečů. Okresní úřad navíc odůvodňoval nedoporučení uchazeče tím, že stěžovatel odešel do soukromé praxe ze zařízení, jehož byl okresní úřad zřizovatelem, a že zdravotní péče v dané odbornosti byla na daném území dostatečně zajištěna jinými lékaři, a to těmi, kteří provozovali svou praxi v rámci tohoto zařízení. Veřejný ochránce práv konstatoval, že tento postup nemá oporu v zákoně a že okresní úřad svým sdělením, že nedoporučuje uzavření smlouvy s uchazečem, dal tomuto úkonu charakter zamítavého rozhodnutí, což mohlo u stěžovatele vyvolat oprávněnou obavu, že příčinou neuzavření smlouvy bylo právě ono negativní stanovisko okresního úřadu. Ze zákona však vyplývá, že výsledek výběrového řízení není pro pojišťovnu závazný. Okresní úřad závěry veřejného ochránce práv plně akceptoval a přijal opatření, aby se napříště výběrová řízení striktně držela litery zákona a aby tak okresní úřad nepřebíral odpovědnost za rozhodnutí, která činí zdravotní pojišťovna.

Sociální zabezpečení

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 463 podněty.

Podněty, jejichž předmětem jsou vztahy sociální péče

Podnět sp. zn. 133/2000/VOP/ZG

Jednáním domova důchodců došlo k pochybení, neboť vedení občany v ústavu neinformovalo o náhradách za neodebranou stravu

v případě, že občan pobývá v průběhu kalendářního dne mimo ústav, a tyto náhrady neposkytovalo. Po zásahu veřejného ochránce práv domov důchodců vydal interní směrnici upravující poskytování naturálních náhrad za neodebranou stravu a se směrnicí seznámil jak obyvatele domova, tak i jejich rodinné příslušníky. Zároveň tento případ poukázal na nedostatek v právní úpravě úhrad za služby sociální péče.

Pan J. je klientem domova důchodců v P. Snažil se i za této situace vést aktivní život, rád vyjížděl do přírody, a stravovacích služeb domova důchodců proto vždy nevyužíval. Obrátil se na veřejného ochránce práv se žádostí o ochranu, neboť se cítil být poškozen jednáním domova důchodců, který mu v případě předem ohlášené dovolené v průběhu kalendářního dne odmítl poskytovat náhradu za předem zaplacenou stravu. Tyto náhrady byly poskytovány výhradně v případě odhlášení pobytu v rozsahu „celého dne“, což podle používané interpretace představovalo dobu od 0 do 24hod. Je pochopitelné, že se takovýmto postupem pan J. cítil poškozován, neboť uvedené vymezení doby, za niž je možno poskytovat náhradu neodebrané stravy, je vhodné pro dlouhodobé pobyty mimo domov, doba od půlnoci do půlnoci je však k běžným krátkodobým výletům důchodců přinejmenším neobvyklá.

Šetřením veřejného ochránce práv bylo zjištěno, že jednání domova důchodců bylo nesprávné. Vedení domova důchodců je povinno respektovat ustanovení zákona o sociálním zabezpečení, vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče, a vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 83/1993 Sb., o stravování v zařízeních sociální péče. K vymezení nejasností ustanovení těchto předpisů pak slouží výkladový komentář Ministerstva práce a sociálních věcí. Ve smyslu těchto právních předpisů ústav sociální péče musí informovat o náhradách za neodebranou stravu v případě, že občan pobývá v průběhu kalendářního dne mimo ústav, a náhradu, pokud jsou splněny podmínky právního předpisu, poskytnout. Musí dále stanovit postup pro včasné nahlašování pobytu mimo ústav, aby mohl učinit opatření potřebná pro normování potravin. Hodnota potravinového balíčku (naturální náhrady) musí odpovídat příslušné hodnotě stravovací jednotky podle neodebraného druhu jídla. Tím, že domov důchodců obyvatele neinformoval o možnosti odebrání jídla v ústavu nebo ve formě naturální náhrady např. formou potravinového balíčku v případě včas ohlášeného pobytu občana mimo ústav, došlo k chybnému postupu v rozporu s právem a principy dobré správy, který obyvatele ústavu poškodil. Po výzvě veřejného ochránce práv domov důchodců své pochybení napravil a vydal interní směrnici, v níž vymezil podmínky poskytování náhrad za neodebranou stravu, a začal se podle ní řídit.

Případ pana J. však poukázal na obecnější problém spočívající ve výkladu právní úpravy. Ustanovení § 78 vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, uvádí: „obyvatel může pobývat mimo ústav po předchozím oznámení

vedoucímu ústavu“. Komentář ministerstva k ustanovení § 3 odstavce 3 vyhlášky č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že za každý den předem oznámeného pobytu občana mimo ústav vrátí ústav poměrnou část úhrady. Sporným se jeví v praxi pojem „*den pobytu mimo ústav*“ a pojem formy úhrady. Vedení domova důchodců, v souladu s komentářem ministerstva, vykládá tyto pojmy tak, že kalendářním dnem se rozumí časové vymezení od 00:00 hod. do 24:00 hod. Tato úprava znamená, že se za den pobytu mimo ústav nepovažuje den odchodu z ústavu, byť v ranních hodinách, a den příchodu do ústavu, i když ve večerních hodinách. Podle tohoto výkladu se obyvateli ústavu, který odejde ráno a vrátí se večer, což je bezpochyby doba k takovému chování obvyklá, a přitom neodebere žádné jídlo, peníze za stravování za onen den nevrací. Zaplacená úhrada za stravování může být podle výkladu ministerstva využita odebráním stravy nebo formou potravinového balíčku.

Podle informace legislativního odboru Ministerstva práce a sociálních věcí proběhlo v listopadu 2001 připomínkové řízení k novele vyhlášky 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče, v němž ministerstvo původně navrhovalo dvojí způsob úhrady za den strávený mimo ústav, buď formou naturální náhrady, nebo formou vrácení peněz, a to podle přání klienta. V konečném výsledku, na návrh některých poskytovatelů sociálních služeb, však byla možnost finanční úhrady vypuštěna.

Veřejný ochránce práv v tomto případě navrhl ministerstvu změnu výkladu ustanovení § 3 vyhlášky 82/1993 Sb., tak, aby výklad pojmu *den strávený mimo ústav* nenutil důchodce být mimo ústav celý den a téměř dvě noci, a v případě včas ohlášené dovolené byla připuštěna náhrada buď formou finanční nebo naturální, vždy však podle svobodné volby klienta.

Ministr práce a sociálních věcí k tomuto návrhu na změnu výkladu sdělil, že problém způsobu náhrady za neodebranou stravu nelze řešit prostým výkladem a slíbil, že podnět veřejného ochránce práv bude zařazen do návrhu novely vyhlášky č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče.

Podnět sp. zn. 944/2001/VOP/ZG a další.

Veřejný ochránce práv shledal pochybení v činnosti správních úřadů v tom, že na základě stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky k ustanovení § 73 vyhlášky č. 182/1993 Sb., je obyvatelům domovů-penzionů pro důchodce stanovena povinnost platit za služby, které nepotřebují a neodebírají. Komentářem Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž není právním předpisem, se poskytovatelé a zřizovatelé sociálních služeb při stanovení úhrad za ubytování a základní péči v domovech-penzionech pro důchodce řídí a považují je za závazný, komentář plně ve své praxi aplikují i okresní úřady.

Na veřejného ochránce práv se obrátily obyvatelky dvou domovů-penzionů pro důchodce se stížností na skutečnost, že jsou obyvatelé domova

nucení odebírat a platit služby, které nepotřebují a jichž nevyužívají. Odmítají proto hradit poplatky za služby, které si zabezpečují sami.

Okresní úřady se ve svých reakcích na výzvy veřejného ochránce práv k zaujetí stanovisek opírají o výklad Ministerstva práce a sociálních věcí k § 73 vyhlášky č. 182/1993, který byl publikován v brožuře *Ústavní sociální péče* v roce 1998. Ministerstvo práce a sociálních věcí se k problému vyjádřilo také stanoviskem, podle něhož je penzion povinen služby zajistit a obyvatelé jsou povinni služby uhradit, a to i tehdy, když je neodeberou. Uvedené stanovisko považuje veřejný ochránce práv za nesprávnou interpretaci ustanovení § 73 vyhlášky č. 82/1991 Sb., o úhradách za pobyt v zařízení sociální péče, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 13 vyhlášky 182/1993 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Uvedená ustanovení vyhlášek by bylo třeba vykládat tak, že domov je schopen tyto služby zajistit těm, kteří o ně budou mít zájem, tedy, že domov schopností tyto služby zajistit splňuje standard domova-penzionu pro důchodce. Tento výklad je zcela ve shodě nejen s připravovanou reformou sociálních služeb, jejíž základní myšlenkou je respekt ke klientovi, ale i se základními trendy a normami Evropské unie ve vztahu k seniorům.

Veřejný ochránce práv Ministerstvu práce a sociálních věcí proto navrhl v souladu s ustanovením § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zrušit stanovisko ve věci úhrady za základní péči v domovech-penzionech pro důchodce ze dne 5. 9. 2000 a nahradit ho výkladem novým, nebo přímo změnit ustanovení předmětné podzákoné právní normy. Bylo by možné vyjmout z výčtu základních služeb ty, které jsou předmětem sporu, tedy praní a žehlení ložního prádla a záclon a čtvrtletní úklid obytné jednotky, a zařadit je mezi další placené služby vyjmenované v příloze č. 6 vyhlášky č. 182/1991. Toto rozdělení služeb by ponechalo mezi základními službami pouze ty, které jsou i v běžném civilním životě považovány za základní služby spojené s bydlením. Zda si však někdo nechá vyprat ložní prádlo či uklidit, nebo tyto potřeby zajistí jinak, by mělo být věcí jeho svobodné volby.

Ministr práce a sociálních věcí k tomuto návrhu sdělil, že změnu rozsahu základních služeb nelze řešit prostým výkladem. Proto bude podnět veřejného ochránce práv zařazen do návrhu novely vyhlášky č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče. Veřejný ochránce práv ministra práce a sociálních věcí dopisem požádal o bližší informace o připravované novele a požádal o to, aby mu v rámci legislativního procesu bylo umožněno vznést případné připomínky.

Podnět sp. zn. 3816/2001/VOP/ZG

Veřejný ochránce práv konstatoval v tomto případě, že napadený správní úřad (referát sociálních věcí okresního úřadu) postupoval v souladu s právem a oprávněně požadoval vrácení poměrné části příspěvku na zakoupení motorového vozidla. Zároveň však na základě

tohoto a jiných druhově příbuzných případů vstoupil v jednání s Ministerstvem práce a sociálních věcí o případné legislativní změně, neboť právní úprava podmínek pro vrácení poměrného příspěvku je podle názoru veřejného ochránce práv v rozporu s principy dobré správy.

Manželé K. se na veřejného ochránce práv obrátili s podnětem na prošetření správnosti postupu referátu sociálních věcí okresního úřadu, který po nich požadoval vrácení poměrné části příspěvku na zakoupení motorového vozidla. Tento příspěvek byl manželům K. poskytnut za účelem zakoupení osobního automobilu, kterým by mohli zajišťovat dopravu svého nezaopatřeného invalidního dítěte. Velmi nepříjemným překvapením pro ně bylo, když okresní úřad rozhodl o jejich povinnosti vrátit příspěvek, neboť vozidlo přestali užívat, jelikož jim bylo odcizeno.

Po provedeném šetření a po posouzení celé záležitosti bylo zjištěno, že referát sociálních věcí okresního úřadu právní předpisy neporušil. V tomto případě byly naplněny důvody pro stanovení povinnosti vrátit poměrnou část příspěvku na zakoupení motorového vozidla, které bylo odcizeno. Pokud dojde k situaci, že vozidlo není používáno z jakéhokoliv důvodu pro dopravu příjemce příspěvku nebo jeho dítěte, je příjemce dávky povinen vrátit příspěvek nebo jeho část, a to bez ohledu na to, zda bylo motorové vozidlo pro případ odcizení pojištěno, či nikoliv. Případné pojištění vozidla je výhodné pouze tehdy, pokud občan požaduje poskytnutí dalšího příspěvku před uplynutím pěti let ode dne vyplacení prvního příspěvku z důvodu, že mu bylo motorové vozidlo odcizeno (v tomto případě lze nový příspěvek na základě správního uvážení orgánu soc. péče přiznat, nic to ovšem nemění na povinnosti původní příspěvek vrátit).

Právní úprava však není obecně známa a její uplatňování vede v řadě případů k nedorozumění. Proto bylo Ministerstvu práce a sociálních věcí doporučeno, aby v rámci svých pokynů konkretizovalo písemný závazek příjemce příspěvku, že jej za podmínek uvedených § 35 odst. 7 písm. b) vyhlášky č. 182/1991 Sb. vrátí, tak, aby bylo před poskytnutím příspěvku příjemci zcela jednoznačně zřejmé, že se jedná i o případy, kdy je motorové vozidlo zničeno, poškozeno či odcizeno.

Ministerstvo práce a sociálních věcí si je vědomo, že v některých případech se může při vymáhání tohoto příspěvku či jeho části jednat o nepřiměřenou tvrdost, a proto doporučuje obrátit se na ministra práce a sociálních věcí se žádostí o odstranění tvrdosti, spočívající v prominutí povinnosti vrátit příspěvek na zakoupení motorového vozidla nebo jeho části, protože nemohou toto vozidlo používat pro svoji dopravu z důvodu jeho odcizení.

Toto řešení je sice v souladu se stávající právní úpravou, nicméně dle názoru veřejného ochránce práv pouze supljuje skutečné řešení nedostatku právní úpravy, který vede v mnoha případech k nepřiměřeným tvrdostem. Proto veřejný ochránce práv v současnosti jedná s Ministerstvem práce a

sociálních věcí o možnosti vhodné změny ustanovení § 35 odst. 7 vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení.

Podnět sp. zn. 4782/2001/VOP/ZV

Magistrát statutárního města napravil po zásahu veřejného ochránce práv vadný postup při výměně průkazů mimořádných výhod, který sice nebyl v rozporu s právem, ale odporoval principům dobré správy.

Na veřejného ochránce práv se v tomto případě obrátil pan K., který žádal prošetření postupu pracovníků oddělení péče o staré a těžce zdravotně postižené občany magistrátu statutárního města při výměně průkazů mimořádných výhod. Pan K. uvedl, že mu byla odmítána výměna průkazky ZTP. Pracovnice s ním jednaly nevhodně, vyžadovaly po něm předložení předchozích rozhodnutí magistrátu ve stejné věci, ačkoliv právě jejich oddělení bylo vydávajícím orgánem, a i po lidské stránce bylo jednání na správním úřadě velmi nepříjemné. Pan K. svým podáním nesledoval ani tak vlastní prospěch, šlo mu především o to, aby obdobným jednáním netrpěli i další občané, kteří se na úřad obrátí se stejným požadavkem jako on.

Ve věci bylo zahájeno šetření, v jehož rámci bylo zjištěno, že se při stěhování spisovny příslušného oddělení magistrátu ztratilo několik spisů, mezi nimi i spis pana K. Úřednice magistrátu tak neměly k dispozici doklady potřebné k výměně průkazů mimořádných výhod. Sociální pracovnice tedy byly nuceny v těchto případech klienty požádat o doložení náhradních dokladů, což jimi bylo přijímáno s pochopitelnou nelibostí. Vedoucí oddělení připustila, že sociální pracovnice zvládají nápor žadatelů o výměnu průkazů jen s velkými potížemi a že mohlo v důsledku toho dojít k vzájemným nedorozuměním.

Proto ihned panu K. zaslala omluvný dopis, v němž celou situaci vysvětlila. Dále svolala poradou sociálních pracovníků, na níž připomněla povinnost zaměstnanců chovat se podle kodexu etických zásad pracovníka veřejné správy. Veřejného ochránce práv pak ujistila, že by již k obdobnému konfliktu, který byl předmětem stížnosti, nemělo vzhledem k přijatým opatřením docházet. Veřejný ochránce práv se s tímto závěrem spokojil.

Podnět sp. zn. 3820/2001/VOP/ZV

Veřejný ochránce práv pomohl stěžovateli docílit zrušení protiprávních rozhodnutí orgánů sociální péče prvního i druhého stupně. Tato rozhodnutí stanovila povinnost vrátit dávku sociální péče.

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv, neboť se cítila být poškozena jednáním orgánů sociální péče prvního i druhého stupně. Byla přesvědčena, že jednají v rozporu se zákonem, pokud uzavírají s žadateli dohodu o vrácení části dávky sociální péče (náhrada výživného), která je poskytována v případě, že dětem nebylo dosud soudem výživné stanoveno a

ve věci probíhá soudní jednání, a na základě této dohody poté vrácení dávky požadují.

Veřejný ochránce práv v rámci zahájeného šetření zjistil, že napadené orgány postupovaly podle výkladu Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 21-1130/2707 ze dne 28. 1. 1992. Tento pokyn byl však pro rozpor se zákonem v roce 1998 zrušen s tím, že přiznání dávky sociální péče nelze podmiňovat jejím budoucím vrácením. Ministerstvo odkázalo na ustanovení § 101 zákona o rodině, který stanoví, že ten, kdo zčásti nebo zcela za jiného splní vyživovací povinnost, je oprávněn požadovat regresní úhradu po povinném – nikoliv po oprávněném. Veřejný ochránce práv proto konstatoval pochybení obou úřadů. S ohledem na hospodárnost správního řízení zvolil pro stěžovatelku vhodnější řešení, než zásah spočívající v návrhu opatření k nápravě směřující k dotčeným správním úřadům, a to podání podnětu Ministerstvu práce a sociálních věcí k přezkoumání rozhodnutí obou úřadů mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu. Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě tohoto podnětu rozhodnutí zrušilo – bylo tak dosaženo nápravy.

Podněty týkající se vztahů důchodového zabezpečení

Podnět sp. zn. 972/2001/VOP/PK

Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) napravila po zásahu veřejného ochránce práv chybné rozhodnutí, kterým zamítla stěžovatelce žádost o vdovský důchod. Důchod stěžovatelce přiznala a doplatila vzniklý nedoplatek ve výši 16 658,- Kč. Veřejný ochránce práv tak dosáhl nápravy, která byla předtím neúspěšně vymáhána soudem.

Paní K. se na veřejného ochránce práv obrátila v situaci, kdy nepobírala vdovský důchod, neboť jí byla před lety zamítnuta žádost o jeho přiznání. Ve svém podnětu uvedla, že v roce 1993 ovdověla a požádala o výplatu vdovského důchodu. Žádost byla zamítnuta s tím, že starobní důchod překročil hranici 2800,-Kč, která je stanovena jako maximální při souběhu starobního a vdovského důchodu, a proto jí nemůže být vdovský důchod přiznán. Stěžovatelka namítala, že toto překročení bylo způsobeno zvýšením důchodu za další práci a proto takový postup považuje za nespravedlivý.

Veřejný ochránce práv požádal ČSSZ o předložení dávkového spisu stěžovatelky a po jeho prostudování dospěl k názoru, že při zamítnutí vdovského důchodu paní K. ČSSZ pochybila a rozhodla v rozporu s právem. Postupovala totiž při výpočtu tak, že ke starobnímu důchodu stěžovatelky připočetla zvýšení za další práci. Výsledek potom přesáhl hranici 2800,- Kč, do které je možné vdovský důchod přiznat, a nárok zamítla. Podle § 56 odst. 1 zák. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, však měla postupovat tak, že vdovský důchod stěžovatelky měl činit rozdíl mezi starobním důchodem a limitem 2800,- Kč, daným zákonem pro maximální výši úhrnu starobního a

vdovského důchodu. Zvýšení důchodu za práci po splnění poslední podmínky vzniku nároku, kterou je dosažení důchodového věku, mělo být přičteno teprve k tomuto limitu.

Veřejný ochránce práv o svých závěrech informoval ČSSZ a vyžádal si její vyjádření. ČSSZ v odpovědi uvedla, že upozornění veřejného ochránce práv na její nesprávný postup bylo opodstatněné, vydala opravné rozhodnutí a v souladu s ustanovením § 55 odst. 2 zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění jí zpětně za dobu tří let vdovský důchod doplatila.

Podnět sp. zn. 3181/2001/VOP/JL

Veřejný ochránce práv poradil stěžovateli, jaké právní kroky by mohl učinit, aby docílil změny jeho nepříznivé sociální situace vyvolané aplikací Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Zároveň veřejný ochránce práv i v důsledku tohoto podnětu dospěl k závěru, že je nutné se problémem „slovenských důchodů“ zabývat komplexně a řešit je v rámci zvláštních oprávnění podle části třetí zákona o veřejném ochránci práv (blíže k této problematice další část zprávy).

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan V. s žádostí o pomoc proti postupu ČSSZ a ministra práce a sociálních věcí. Pan V. je český občan s trvalým bydlištěm v ČR, ale zdržuje se často i na Slovensku. V roce 1998 požádal ČSSZ o přiznání starobního důchodu. Ta jeho žádost postoupila v souladu se Smlouvou mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení slovenským orgánům sociálního zabezpečení. Pan V. totiž ke dni rozdělení Československa pracoval u zaměstnavatele, který měl sídlo na území Slovenské republiky. Na základě čl. 20 zmíněné smlouvy o sociálním zabezpečení se pak všechny doby zabezpečení získané na území Československa považují za doby zabezpečení toho státu, na jehož území měl ke dni rozdělení sídlo zaměstnavatel. ČSSZ vypočetla podle smlouvy dílčí důchod za doby zabezpečení získané po 1. 1. 1993. V konečném důsledku tak byl panu V. vyměřen úhrnný česko-slovenský důchod, který byl zhruba o 2000,- Kč nižší, než důchod, který by mu byl vypočten v případě, že by ke dni rozdělení československého státu nepracoval na území dnešní Slovenské republiky. Svůj problém se pan V. snažil řešit i cestou odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení, ministr práce a sociálních věcí však jeho žádost odmítl.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že postup ČSSZ v případě pana V. nebyl v souladu s právním názorem vrchních soudů a Nejvyššího soudu na aplikaci Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení v podobných případech. Panu V. byl proto doporučen postup, jak znovu zažádat o přiznání dávky starobního důchodu a jak účinně uplatňovat své právo soudně. Zároveň veřejný ochránce práv vešel s Ministerstvem práce a sociálních věcí v jednání o odstranění nejednoty právního výkladu otázek spojených s výkladem smlouvy a pokouší se odstranit stav, který podle jeho názoru není plně v souladu s právním řádem České republiky.

Stavební řízení

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 355 podnětů.

Podnět sp. zn. 1088/2001/VOP/MH

Na základě jednání veřejného ochránce práv došlo k napravení závadného stavu spočívajícího v tom, že orgán státního stavebního dohledu nebyl schopen zajistit, aby majitel zajistil odstranění závad stavby.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé V. s žádostí o pomoc ve věci nečinnosti stavebního úřadu. Stavební úřad nezahájil sankční řízení vůči městu B., ačkoliv nerespektovalo jeho výzvy (jakožto orgánu státního stavebního dohledu) k provedení oprav objektu, v němž manželé V. užívali byt. Manželé V. v podnětu uváděli, že okresní hygienik vydal stanovisko ke stavebnímu řízení týkající se prošetření stavu bytu rodiny V., v němž se mimo jiné uvádělo, že byt je ve špatném stavebnětechnickém stavu (vlhkost zdiva, havarijní stav komínů, vadné omítky, střešní krytina, suché záchody a podobně).

Orgán státního stavebního dohledu vydal dne 7. 4. 1999 výzvu dle ustanovení stavebního zákona, aby město B., jako vlastník poškozeného objektu, zjištěné závady odstranilo provedením oprav komínů, svodů dešťových vod, izolací proti zemní vlhkosti, venkovní omítky a odstraněním plísně v termínu do 31. 5. 2000. Vzhledem k tomu, že město B. uvedenou výzvu nerespektovalo, podala paní V. stížnost na stavební úřad. Ten vydal 5. 9. 2000 opětovnou výzvu, kterou bylo město B. vyzváno k odstranění zjištěných nedostatků v termínu do 30. 11. 2000. Ani tato výzva však nebyla splněna a závady na dotčeném objektu odstraněny nebyly.

Veřejný ochránce práv v rámci šetření věci požádal vedoucího stavebního úřadu, aby se k podnětu manželů V. vyjádřil. Vedoucí stavebního úřadu ve svém vyjádření veřejnému ochránci práv potvrdil, že město B. vydané výzvy skutečně nerespektovalo a závadný stav nadále trvá. S ohledem na uvedené stanovisko požádal veřejný ochránce práv vedoucího stavebního úřadu o doplňující vyjádření, v němž žádal o informaci, zda bylo s městem B. zahájeno řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu dle stavebního zákona, případně pojmenování příčin a důvodů, proč toto řízení zahájeno nebylo. K této výzvě vedoucí stavebního úřadu sdělil, že sankční řízení doposud zahájeno nebylo vzhledem k tomu, že výnos z pokut ukládaných podle § 106 stavebního zákona orgánem obce (stavebním úřadem) je příjmem obce. Uložení pokuty by tedy v tomto případě postrádalo zcela smysl, protože by nepostihovalo subjekt, který závadný stav způsobil. Případná sankce tak zcela postrádala předpokládaný účinek a nevedla by v žádném případě ke splnění výzvy orgánu státního stavebního dohledu.

S tímto konstatováním o absenci jakéhokoliv sankčního efektu veřejný ochránce práv souhlasil, a proto vedoucímu stavebního úřadu sdělil, že se

rozhodl dát podnět okresnímu úřadu, referátu regionálního rozvoje, k zahájení řízení o uložení pokuty s odkazem na ustanovení § 50 správního řádu. Pokud by pokutu za použití tohoto ustanovení uložil okresní úřad, stal by se výnos této pokuty nikoliv příjmem města B., ale Okresního úřadu V. Dne 26. 11. 2001 bylo telefonickým dotazem zjištěno, že v dané věci bylo již dne 19. 10. 2001 vydáno okresním úřadem rozhodnutí o uložení pokuty městu B. Veřejný ochránce práv byl rovněž informován o tom, že manželům V. byl přidělen nový byt. Uložení pokuty městu B. a přidělení nového bytu stěžovatelům ve svém důsledku znamenalo, že bylo dosaženo nápravy.

Případ sp. zn. 2481/2001/VOP/MH

Zásah veřejného ochránce práv umožnil řešení nepříznivé sociální situace obyvatel domů, jejichž špatný stavebnětechnický stav v mnohých případech ohrožoval zdraví a bezpečnost osob. Orgány státní správy a samosprávy nedokázaly na tento stav účinně reagovat, teprve po zásahu veřejného ochránce práv došlo k provedení nezbytných sanačních prací a přidělení náhradních bytů těm obyvatelům, jejichž dosavadní příbytky nemohly být opraveny.

Veřejný ochránce práv zahájil z vlastní iniciativy šetření ve věci postupu Úřadu městského obvodu S. O., odboru výstavby, Magistrátu města O., odboru stavebněsprávního, a Krajské hygienické stanice v O. při řešení stížností na stavebnětechnický stav budov a hygienické situace v části městského obvodu S. O. Předmětem stížností obyvatel tohoto obvodu byl špatný stavebnětechnický stav objektů, v mnohých případech ohrožující zdraví a bezpečnost. I přes opakované upozorňování na zmíněná nebezpečí, nedostatky v oblasti hygienické a špatný stav domů užívaných k trvalému bydlení, nebylo pokroku směrem k řešení vzniklých problémů dosaženo.

Nepříznivou bytovou situaci svých občanů by měla v první řadě řešit obec v rámci samostatné působnosti. Vzhledem k tomu, že se působnost veřejného ochránce práv na orgány obecní samosprávy nevztahuje, musel se s žádostí o stanoviska, vyjádření a doplňující informace obrátit na výše zmíněné orgány státní správy, které se vzniklou situací již dříve zabývaly. O zahájení šetření byl rovněž informován primátor města O., a to z toho důvodu, že řešení stávající životní situace obyvatel povodní postižené lokality H. dle názoru veřejného ochránce práv přesahovalo rámec městského obvodu S. O., a svou naléhavostí se dotýkalo rovněž celého města O. a jeho zájmů. Protože v dané věci byla vydána řada rozhodnutí podle stavebního zákona (rozhodnutí o nařízení udržovacích a zabezpečovacích prací, včetně rozhodnutí o nařízení odstranění dotčených bytových domů), zajímal se veřejný ochránce práv o to, kdy nabyla tato rozhodnutí právní moci, a kdy bylo přikročeno k samotnému výkonu rozhodnutí, popř. jakým způsobem byl tento výkon proveden. Veřejný ochránce práv rovněž požádal o to, aby pověření pracovníci stavebního úřadu provedli v lokalitě H. úkony státního stavebního dohledu, a to zejména na objektech, kde trval závadný stav. Osloven byl i krajský hygienik s tím, aby jako orgán ochrany veřejného zdraví provedl

v dané lokalitě ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, státní zdravotní dozor.

Již v rámci šetření příslušné orgány samy zjednaly nápravu. V dotčené lokalitě byly zahájeny demolicí nejvíce zdevastovaných obytných domů bez ohledu na nedořešené majetkové vztahy mezi statutárním městem O. a městským obvodem S. O., kterému byl majetek v této lokalitě svěřen do správy. Bylo tak učiněno na základě ústního příkazu k jejich odstranění, což stavební zákon v mimořádných situacích připouští. Investiční odbor Magistrátu města O. pak připravil s ohledem na havarijný stav objektů zkrácené výběrové řízení ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek, na základě kterého rada města rozhodla na mimořádných schůzích o dodavatelských demoličních pracích. Následně byly nejvíce postiženým rodinám rozhodnutím Rady městského obvodu S. O. přiděleny náhradní byty.

Podnět sp. zn.: 1546/2001/VOP/MH

Okresní úřad (jako speciální stavební úřad) napravil své pochybení spočívající ve vadném rozhodnutí o přerušení řízení o odstranění stavby a v nečinnosti v řízení o uložení pokuty za užívání nepovolené stavby. Tato pochybení byla příčinou existence protiprávního stavu, který byl oprávněně stěžovateli napadán.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo s podnětem občanské sdružení P. Žádalo o prošetření postupu Okresního úřadu v B., referátu životního prostředí, ve věci realizace stavby tzv. „abrazních srubů“ podél břehů dolní nádrže vodního díla N. M. Občanské sdružení ve svém podnětu uvedlo, že uskutečněním stavby „abrazních srubů“ došlo k porušení stavebního zákona, neboť stavba nebyla řádně povolena, byla provedena v době trvání stavební uzávěry, v rozporu s projednávaným Regulačním plánem rekreační oblasti obce Š., bez prokázání splnění obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků na stavby a zájmů chráněných zvláštními předpisy, a to vše na pozemcích ve vlastnictví třetích osob bez jejich vědomí.

Veřejný ochránce práv v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv zahájil v dané věci šetření a požádal vedoucího referátu životního prostředí příslušného okresního úřadu o vyjádření. Současně byl o vyjádření požádán i Okresní úřad B., referát regionálního rozvoje, neboť byl jako orgán státní správy pořizovatelem zmíněného regulačního plánu. Veřejný ochránce práv zjistil, že referát životního prostředí zahájil v dané věci řízení o odstranění stavby, toto řízení však bylo z důvodu nedoložení potřebných dokladů, jež by umožnily dodatečné povolení stavby, přerušeno. Rovněž bylo potvrzeno, že investor stavby dosud nepředložil potřebné podklady, jimiž by prokázal vlastnická či jiná práva k pozemkům dotčeným stavbou. I přesto, že byla prokazatelně užívána stavba, která vznikla v rozporu s právními předpisy, referát životního prostředí nezačal s investorem řízení o uložení pokuty za porušení stavebního zákona. Referát regionálního rozvoje Okresního úřadu v B. nadto veřejnému ochránci práv sdělil, že provedené stavební úpravy („abrazní sruby“) jsou v rozporu se schváleným regulačním plánem oblasti Š.,

protože popírají urbanistickou koncepci této oblasti, neboť neumožňují využití území způsobem obsaženým v regulačním plánu.

Veřejný ochránce práv musel konstatovat, že okresní úřad, referát životního prostředí, nepostupoval v souladu s právem, zejména se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. K tomuto závěru dospěl na základě zjištění, že po doručení ohlášení stavby opevnění svahů vodního díla N. M. nereagoval okresní úřad v souladu se stavebním zákonem, neboť stavebníkovi nesdělil, že zamýšlená stavba nemůže být pro svůj rozsah a charakter realizována na základě pouhého ohlášení. Přestože okresní úřad oznámil zahájení správního řízení o odstranění stavby, nemohl tím již zhojit závadný právní stav způsobený prvotním porušením své právní povinnosti přezkoumat náležitosti ohlášení stavby, na které nejenže kvalifikovaným a zákonem předepsaným způsobem nereagoval, ale na něž nereagoval vůbec. V konečném důsledku tak došlo k provedení stavby jak v rozporu s cíly a záměry územního plánování, tak na pozemcích, ke kterým neměl stavebník vlastnické či jiné právo, které by jej k provedení stavby legitimovalo.

Okresní úřad, referát životního prostředí, pochybil i v tom směru, že nezahájil řízení o uložení pokuty za porušení stavebního zákona. Stavební zákon jednoznačně stanoví, že správní orgán má v okamžiku, kdy se dozví o tom, že se určitá právnická či fyzická podnikající osoba dopustila správního deliktu, povinnost zahájit s touto osobou správní řízení o uložení pokuty. K základním principům právního státu náleží princip právní jistoty, tedy mj. jistoty občana v tom, že subjekt, který poruší určitou právní povinnost, bude za toto porušení orgány státu sankcionován. V daném případě byl tento princip nečinností okresního úřadu porušen.

Vedoucí referátu životního prostředí pochybení jím řízeného úřadu přiznal a akceptoval doporučená opatření k nápravě, která spočívala v zahájení řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu s investorem stavby za to, že užívá stavbu „abrazních srubů“ bez kolaudačního rozhodnutí, a dále ve stanovení konečného termínu pro doložení všech dokladů požadovaných okresním úřadem v rámci řízení o odstranění stavby, aby se tak zabránilo dalším časovým prodlevám a řízení o odstranění stavby bylo přerušeno v souladu se zákonem pouze do konkrétně stanovené doby.

Podnět sp. zn. 2383/2001/VOP/JS

Stavební úřad v M. pochybil, když v rozporu se stavebním zákonem a správním řádem toleroval nadále existenci nepovolené stavby a neučinil úkony směřující k zajištění výkonu jím vydaného rozhodnutí o odstranění této stavby. Po zásahu veřejného ochránce práv nečinnost odstranil.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M., který se již několik let neúspěšně domáhal u stavebního úřadu odstranění stavby oplocení z lomového kamene. Ohledně této stavby bylo již pravomocně rozhodnuto, a

to tak, že stavebníci ji musí odstranit. Stavební úřad však neučinil taková opatření, který by vedla k výkonu tohoto rozhodnutí.

V rámci šetření bylo zjištěno, že stavební úřad sice uložil stavebníkům oplocení peněžitou sankci za nesplnění povinnosti stavbu odstranit, toto opatření se však zcela minulo účinkem. Poté rezignoval zcela na další úkony a nehledal možnosti, jak účinně výkonu rozhodnutí docílit.

Poté, co byl na tento nedostatek činnosti ze strany veřejného ochránce práv upozorněn, podal stavební úřad příslušnému okresnímu soudu návrh na výkon správního rozhodnutí o odstranění stavby.

Daně, cla, poplatky a řízení o nich

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 203 podněty.

Podněty, jejichž základem jsou věci daňové

Podnět sp. zn. 3662/2001/VOP/BK

Veřejný ochránce práv v tomto případě vysvětlil stěžovatelům problematiku výkladu jistého ustanovení zákona o dani z příjmů a vyvedl je z mylného přesvědčení o správnosti jejich výkladu a hodnocení postupu finančních orgánů. Případ je ilustrací, jak poměrně nejednoznačná formulace ustanovení zákona může nepříznivě ovlivnit praxi a vést ke zbytečným komplikacím. Přínosem pro stěžovatele v takových případech může být zabránění dalšímu nárůstu příslušenství daně pro neplacení dlužné částky.

Na veřejného ochránce práv se pan a paní V. obrátili podnětem, který se týkal daně z příjmů fyzických osob, konkrétně otázky možnosti uplatnění „odčitatelné položky“ starobními důchodci. V době, kdy vznikla jejich daňová povinnost, docházelo k jistým výkladovým nesrovnalostem při uplatňování ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“).

Manželé V. se s ohledem na praxi některých územních finančních orgánů a názory daňových poradců domnívali, že změnou ustanovení § 15 odst. 2 ZDP, provedenou zákonem č. 333/1998 Sb., bylo umožněno starobním důchodcům, jejichž důchod přesáhl částku 36 000,- Kč ročně, snížit souhrn všech dílčích základů o tzv. nezdanitelné minimum uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 písm a) ZDP. Obrátili se na veřejného ochránce práv ve chvíli, kdy v návaznosti na nařízené přezkoumání původních rozhodnutí dle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, finanční úřady vyměřily daň v jiné výši, než manželé V. očekávali.

I když veřejný ochránce práv výsledně konstatoval, že v konečném rozhodnutí správce daně nebylo žádné pochybení, je třeba podotknout, že omyl manželů V. byl do značné míry způsoben nejednoznačným zněním zákona, jehož aplikace byla nejednotná i v praxi některých územních finančních orgánů. Ustanovení § 15 ZDP umožňuje souhrn všech dílčích základů poplatníka snížit o určité částky, které mají, sociální charakter. Nezdánitelnou částkou uvedenou v ustanovení § 15 odst. 1 písm a) je v podstatě nákladové minimum, jehož odečtení je umožněno v zásadě každému poplatníkovi daně z příjmu fyzických osob. Výjimku z tohoto pravidla však představují právě starobní důchodci. Diskutované ustanovení § 15 odst. 2, které bylo příčinou mylného závěru manželů V., znělo: „U poplatníka, který je poživitelem starobního důchodu ... ve výši nepřesahující 36 000,- Kč ročně, se snižuje základ daně o výši rozdílu mezi částkou 36 000,- Kč a nižším ročním úhrnem vyplacených částek starobního důchodu. Poplatníkovi, který je poživitelem starobního důchodu uvedeného ve větě první, se nesnižuje základ daně podle odstavce 1 písm. a), a to bez ohledu na výši tohoto důchodu.“

Výklad tohoto ustanovení v tom smyslu, že u poplatníka, který je poživitelem starobního důchodu ve výši nepřesahující 36 000,- Kč ročně, se snižuje základ daně o výši rozdílu mezi částkou 36 000,- Kč a nižším ročním úhrnem vyplacených částek starobního důchodu, kdežto u poplatníka, který je poživitelem starobního důchodu ve výši přesahující 36 000,- Kč ročně se snižuje základ daně podle odstavce 1 písm. a), a to bez ohledu na výši tohoto důchodu, s poukazem na dovětek „uvedeného ve větě první“, popírá základní pravidla logického výkladu, nicméně není možné žádat po poplatníkovi daně, aby ovládal právně metodologické postupy interpretace.

Riziko chybného výkladu bylo následně odstraněno změnou zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, provedenou zákonem č. 17/2000 Sb., a to vypuštěním slov „uvedeného ve větě první“. Po změně provedené zákonem č. 492/2000 Sb., pak jasná formulace ustanovení § 15 odst. 2 zní: „O částku podle odstavce 1 písm. a) se nesnižuje základ daně u poplatníka, u něhož starobní důchod ... činí více než 38 040,- Kč ročně. Nepřevyšuje-li starobní důchod 38 040,- Kč ročně, přizná se částka podle odstavce 1 písm. a) jen ve výši snížené o vyplacené částky starobního důchodu.“ Uvedená částka 38.040,- Kč pak odpovídá částce tzv. nezdánitelného minima, uvedeného v ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) ZDP. Základní princip tak opět jednoznačně spočívá v možnosti uplatnit nezdánitelnou částku vypočtenou tak, že se částka tzv. nezdánitelného minima sníží o roční úhrn vyplacených částek starobního důchodu, jak tomu bylo až do změny ZDP provedené zákonem č. 210/1997 Sb.

Podnět sp. zn. 4038/2001/VOP/BK

Veřejný ochránce práv dospěl v tomto případě k závěru, že došlo k závažnému pochybení územního finančního orgánu, neboť vyměřil daň osobám, které podle názoru veřejného ochránce práv daňovou

povinnost neměly. Zainteresované územní finanční orgány však právní názor veřejného ochránce práv nesdílejí. Veřejným ochráncem práv byla navržena opatření k nápravě, která spočívají v zastavení výkonu rozhodnutí a prominutí vyměřené daně. Ke dni zpracování této zprávy se dotčené úřady ke stanovisku veřejného ochránce práv nevyjádřily.

Šest majitelů bytových jednotek se na veřejného ochránce práv obrátilo s žádostí o pomoc ve věci povinnosti zaplacení daně darovací vyměřené z převodu vlastnictví k bytům a nebytovým prostorům členům bytového družstva na základě výzvy dle ustanovení § 24 zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech (dále jen „transformační zákon“).

Stěžovatelé si jako členové bytového družstva postavili bytové jednotky, které byly na základě zákona č. 42/1992 Sb. převedeny do jejich vlastnictví. Podle ustanovení § 28 zmiňovaného zákona neměly být vyměřeny notářské a správní poplatky spojené s převodem vlastnictví bytů. Ke skutečnosti, rozhodné pro posouzení poplatkové, resp. daňové, povinnosti, došlo však až za účinnosti zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. To proto, že registraci smluv o převodu bytových jednotek, dle návrhu z prosince roku 1992, neprovedlo z časových důvodů státní notářství a katastrální úřad, který tuto věc převzal, provedl vklad do katastru s účinností ke dni 4. 1. 1993.

Správce daně vyměřil stěžovatelům daň darovací. Veřejný ochránce práv se však domnívá, že mělo být respektováno ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění změn a doplnění provedených zákonem č. 18/1993 Sb., tedy účinného ke dni převodu předmětných nemovitostí, dle kterého se daň dědická, daň darovací a daň z převodu nemovitostí nevybírá z převodů, které souvisejí s vydáním věci podle zvláštních předpisů.

Správce daně však dosud zastával názor, že bezplatný převod vlastnictví se v případě stěžovatelů uskutečnil dle občanského zákoníku v návaznosti na žádost podle transformačního zákona a nepovažoval proto tento převod za převod podle zvláštního zákona (transformačního zákona). Smlouvu o převodu odvolávající se na ustanovení § 24 transformačního zákona pak vykládá s poukazem na ustanovení § 41a občanského zákoníku jako zastřený právní úkon. Správce daně pak stojí za tím, že výše zmíněné bezúplatné převody bytů nejsou vydáním, restitucí, ale bezúplatným převodem vlastnictví z družstva na člena družstva a jelikož se tak nejedná o vydání majetku, nemůže se uplatnit § 20 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění zákona č. 18/1993 Sb.

Veřejný ochránce práv není se správcem daně ve sporu ohledně režimu samotné smlouvy, na základě které došlo k vlastnímu převodu vlastnictví, domnívá se však, že je lhostejné, že smlouva o bezplatném převodu je sepsána podle ustanovení občanského zákoníku. Ustanovení § 24 transformačního zákona pouze sleduje určitý cíl a ukládá právní povinnost,

totiž bezplatně převést vlastnictví, způsob naplnění tohoto cíle je tak ponechán na adresátech právní normy.

Veřejný ochránce práv míní, že daň se nevybírá ve všech případech nabytí věci nabyvatelem (oprávněnou osobou) od osoby povinné. Osobami oprávněnými dle ustanovení § 4 transformačního zákona jsou fyzické osoby vymezené podle jednotlivých druhů družstev v §§ 14, 19 a 23 zmíněného zákona. Dle ustanovení § 23 tak jimi jsou členové družstva.

Družstvu vznikla právní povinnost byt převést, jedná se tedy o kvalitativně shodnou situaci jako v případě restitučních prepisů. Termín „vydání“ nikterak nevyklučuje svou povahou a obsahem termín „bezplatný převod“, neboť vydání se uskutečňuje bezplatným převodem (lhostejno, zda podle restitučního předpisu nebo podle transformačního zákona).

Za shora uvedených okolností tak veřejný ochránce práv dosud trvá na tom, že rozhodnutí, kterým byla daňovým poplatníkům uložena právní povinnost, chybí zákonný podklad, daň tak byla stanovena někomu, kdo ji podle zákona není povinen platit, neboť nebylo respektováno zmíněné ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění změn a doplnění provedených zákonem č. 18/1993 Sb.

Předmětem rozporu mezi správcem daně a veřejným ochráncem práv je tak v současnosti výklad rozsahu uplatnění ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění změn a doplnění provedených zákonem č. 18/1993 Sb.

Podněty, jejichž obsahem je problematika cel a celního řízení

Podnět sp. zn. 935/2001/VOP/JN

Řidiči nákladních vozidel, ač se jednalo o zaměstnance přepravce, z neznalosti vystupovali jako celní deklaranti, aniž by jim byly zřejmé důsledky, které pro ně může znamenat toto postavení ve smyslu celních předpisů. Veřejný ochránce konstatoval, že příslušný správní úřad ve svém postupu nepochybil. Případ je však ukázkou problematických praktik některých zaměstnavatelů, kteří řidičům nákladních vozidel podávali nesprávné informace a přenášeli na ně riziko svých aktivit.

Pan M. podal veřejnému ochránci práv podnět ve věci exekučního řízení, vedeného Celním úřadem B. Obsahem podnětu byla stížnost na vyměření celního dluhu, které celní úřad odůvodnil tím, že pan M. jako deklarant porušil zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, neboť nezajistil splnění povinností vyplývajících z režimu tranzitu, dovážené zboží odňal celnímu dohledu a způsobil tak vznik celního dluhu. Pan M. uváděl, že postupoval standardním způsobem, a byl přesvědčen, že ustanovení celního zákona

neporušil, neboť se řídil pokyny svého zaměstnavatele, jako ve všech ostatních případech.

Pan M. převážel pohonné hmoty z petrochemického závodu na Slovensku do ČR. Z neznalosti se podepisoval vždy na tranzitním celním prohlášení jako deklarant, ačkoliv byl pouze zaměstnancem společnosti, která dovoz pohonných hmot zajišťovala. Podle pokynů zaměstnavatele měl předat po příjezdu náklad do střediska společnosti, která zajišťovala proclení zboží, zaměstnancům této společnosti měl odevzdat celní dokumenty a vozidlo přistavit na vnitrostátní celnici v O. To také vždy provedl a až do určité doby bylo vše v pořádku. O oprávněnosti těchto manipulací obdržel od pracovníků společnosti písemné vyrozumění, vystavené Celním úřadem v Z. Jednalo se o potvrzení, kterým Celní úřad v Z. povoluje deklarantovi nakládat se zbožím před jeho propuštěním. Toto potvrzení se později ukázalo jako falešné. Panu M. bylo příslušníky Policie ČR sděleno, že viníky již mají. Přesto Celní úřad v B. vyměřil celní dluh ve výši asi 2 000 000,- Kč deklarantovi.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření a vyžádal stanovisko Generálního ředitelství cel a část spisového materiálu od Celního úřadu v B.

Z rozsudků Krajského soudu v B. ve věci přezkoumání rozhodnutí správního orgánu bylo zjištěno, že pan M. nezpochybnil své postavení deklaranta a že nezajistil splnění povinností vyplývajících z režimu tranzitu, tj. aby zboží bylo ve stanovené lhůtě, v nezměněném stavu, s neporušenou celní závěrou a s připojenými doklady, předloženo celnímu úřadu určení – tj. Celnímu úřadu v Z. Z usnesení Ústavního soudu ČR bylo zjištěno, že ústavní stížnost, kterou se pan M. domáhal zrušení platebních výměrů CÚ, byla odmítnuta z procesních důvodů (pochybení advokáta, který ústavní stížnost sepisoval), nicméně se Ústavní soud ČR nepřímo se závěry Krajského soudu v B. ztotožnil.

K uvedenému případu je třeba podotknout, že popsany průběh celního řízení se netýká pouze pana M., nýbrž celé řady řidičů – deklarantů. Tito lidé zpravidla jednali v dobré víře, aniž by tušili, že porušují zákon a že je s nimi určitým způsobem zaměstnavateli manipulováno. Neznalost zákona zajisté neomlouvá a zákon hovoří zcela jasně - deklarant je celnímu úřadu odpovědný za splnění povinností vyplývajících z režimu tranzitu; zejména je povinen zajistit, aby zboží bylo za podmínek stanovených celním úřadem odesláno předloženo celnímu úřadu určení v nezměněném stavu, s neporušenou celní závěrou a s připojenými doklady. Nikdo z těchto zaměstnanců však nemohl tušit, že potvrzení, předané zaměstnavatelem, vystavené zaměstnancem celního úřadu a opatřené razítkem, které opravňuje deklaranta nakládat se zbožím před jeho propuštěním, a na základě kterého předali zboží firmě zajišťující proclení zboží, je falešné.

Šetřením veřejného ochránce práv bylo v tomto případě ukončeno závěrečnou zprávou podle § 17 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že celní úřad ve svém jednání nepochybil takovým způsobem, aby bylo nutno přijímat nápravná opatření. Veřejný ochránce práv však obdržel v průběhu doby i další obdobná podání, zabýval se proto danou problematikou

opakovaně a důkladněji. Velmi přivítal nálezn Ústavního soudu vydaný koncem roku, který veřejného ochránce práv utvrdil v jeho úvahách, že celní řízení neproběhlo v těchto případech zcela řádně, a rozhodl se na základě těchto nových podnětů (prozatím v rámci podnětu vedeného pod sp. zn. 4809/VOP/2001/PJ) zasáhnout proti celním orgánům. V současné době příslušné celní orgány obdržely závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě, kterým veřejný ochránce práv požaduje, aby dotčené celní orgány upustily od vymáhání dlužných částek, resp. aby podaly návrh na zastavení exekučního řízení. Aby nedocházelo k odlišným závěrům v těchto v podstatě shodných kauzách, je veřejným ochráncem práv za dané situace zvažováno, že z vlastní iniciativy obnoví šetření i ve věci podnětu sp. zn. 935/2001/VOP/JN.

Podněty, jejichž obsahem je problematika místních poplatků

Podnět sp. zn. 191/2001/VOP/JN

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení správního úřadu při vyřízení odvolání proti platebním výměrům na místní poplatky, neboť nepostupoval způsobem stanoveným v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Šetření podnětu stěžovatele bylo poznamenáno výraznou neochotou dotčeného správního úřadu ke spolupráci. Nadto je možné na tomto případě demonstrovat negativní důsledky absence právní úpravy pořádkových lhůt pro rozhodnutí o odvolání v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil se žádostí o pomoc pan L. - podnikatel poskytující ubytovací služby. Stěžoval si na postup obecního úřadu v J. D. při vyměření místního poplatku a zejména na průtahy v řízení o opravných prostředcích. V roce 1999 a v roce 2000 se pokoušel věc řešit podáním dvou stížností nadřízenému orgánu, kterým je příslušný okresní úřad, ovšem marně.

Předmětem šetření veřejného ochránce práv se stala část stížností, v nichž si pan L. stěžuje na nesprávný postup a průtahy správního úřadu při vyřízení odvolání proti platebním výměrům na místní poplatky, vydaným v roce 1997 na základě daňové (poplatkové) kontroly za roky 1994, 1995 a 1996, a proti výzvě k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě z roku 1998. Již z předložené dokumentace veřejný ochránce práv zjistil, že správní úřad při vyřízení odvolání nepostupoval způsobem stanoveným v zákoně 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Po značně zdoluhavém jednání s obecním úřadem, vyznačujícím se zejména neochotou úřadu ke spolupráci s veřejným ochráncem práv a nedodržováním lhůt stanovených v souladu se zákonem o veřejném ochránci

práv pro zaslání vyžádaných stanovisek či materiálů, přistoupil veřejný ochránce práv k posouzení písemností dokumentujících průběh daňového (poplatkového) řízení. Bylo zjištěno, že úřad sice po doplnění odvolání proti uvedeným platebním výměrům na základě výzvy svým rozhodnutím z ledna 2000 částečně vyhověl odvolání proti zmíněným platebním výměrům z r. 1997 a své rozhodnutí změnil, ovšem proti tomuto rozhodnutí podal poplatník opět odvolání, které na výzvu správce daně v březnu r. 2000 doplnil. Do doby podání stížnosti veřejnému ochránci práv správce daně sám odvolání nevyřídil ani nepostoupil k vyřízení instančně vyššímu správci daně. Neřešeno zůstalo rovněž odvolání proti výše zmíněné výzvě k zaplacené daňového nedoplatku v náhradní lhůtě z r. 1998.

Veřejný ochránce práv vyzval nejprve příslušný správní úřad podle zákona o veřejném ochránci práv, aby se vyjádřil k jeho zjištěním. Vzhledem k tomu, že vedoucí správního úřadu na tuto výzvu nereagoval, zaslal veřejný ochránce práv vedoucímu příslušného správního úřadu svoje závěrečné stanovisko včetně návrhu opatření k nápravě. Z předložených písemností bylo zjištěno, že převážná část daňového (poplatkového) řízení je vedena na základě neplatných rozhodnutí správce daně (poplatku). Neplatnost těchto rozhodnutí je způsobena absencí náležitostí podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. g) zákona o správě daní a poplatků. Podle tohoto ustanovení musí rozhodnutí správce daně obsahovat vlastnoruční podpis pověřeného pracovníka správce daně s uvedením jména, příjmení a funkce a otisk úředního razítka se státním znakem. Podle § 32 odst. 7 téhož zákona, chybí-li v rozhodnutí některá ze základních náležitostí (kromě poučení o opravném prostředku), která dle povahy rozhodnutí musí být jeho obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Splnění podmínek neplatnosti ověří správce daně, který rozhodnutí vydal.

Veřejný ochránce práv navrhl zhojení formálních nedostatků vydaných rozhodnutí, tj. aby správce daně (poplatku) ověřil neplatnost vyjmenovaných rozhodnutí v souladu s § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., zákona o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Dále upozornil správce daně, že při následném vydání bezvadného rozhodnutí musí správce daně zkoumat i to, zda je možno toto bezchybné rozhodnutí vydat s ohledem na zákonné lhůty pro vyměření daně (poplatku). Dále navrhl vrácení přeplatku na dani (poplatku) podle ustanovení § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, tj. finančních prostředků odvedených na účet správce daně na základě neplatných platebních výměrů. Vedoucího správního úřadu, tj. starostu obce J. D., vyzval veřejný ochránce práv ke sdělení, jaká opatření k nápravě byla provedena. K odpovědi byla stanovena lhůta třiceti dnů. Ani během dvou měsíců veřejný ochránce práv opět odpověď správního úřadu neobdržel.

Pan L. veřejného ochránce práv informoval, že rozhodnutím obecního úřadu byla ověřena neplatnost rozhodnutí vyjmenovaných v závěrečném stanovisku s důvodu absence základních náležitostí rozhodnutí, obratem však byly vydány platební výměry na místní poplatky (jedná se o poplatek za rekreační pobyt a poplatek za ubytovací kapacitu) za rok 1994 včetně

platebních výměrů na zvýšení místního poplatku za pozdní zaplacení nebo nesprávnou výši poplatku.

Tento postup považuje veřejný ochránce práv opět za nesprávný, neboť vydáním nových platebních výměrů porušil správce daně ustanovení § 12 odst. 2 zákona 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Proti nově vydaným platebním výměrům má poplatník opět možnost podat odvolání. Vzhledem k tomu, že pro vyřízení odvolání nejsou v procesním předpise, kterým je výše citovaný zákon o správě daní a poplatků, stanoveny žádné lhůty, nemá poplatník v případě, že jeho odvolání nebude opět vyřízeno, možnost domáhat se svého práva formou správní žaloby, přičemž finanční prostředky poplatníka zůstávají vázány na účtu správce daně.

Zásadní nedostatky spatřuje veřejný ochránce práv zejména v nečinnosti jmenovaného správního úřadu a jeho neochotě spolupracovat. Vedle toho je podle mínění veřejného ochránce práv zapotřebí zamyslet se nad právní úpravou (resp. absencí právní úpravy) lhůt pro vyřízení odvolání v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Ochrana životního prostředí

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 101 podnět.

Podnět sp. zn. 1595/2001/VOP/JC

Veřejný ochránce práv v rámci svého šetření ověřil, že ze strany správních úřadů byla učiněna dostatečná opatření k nápravě předchozího dlouhodobě nepříznivého stavu v likvidaci odpadních vod a nakládání s látkami závadnými vodám. Současně správnímu úřadu vytknul jeho pochybení, jež spočívalo v tom, že ve věci nevedl také sankční řízení. Nápravná opatření veřejný ochránce práv nenavrhol, když subjektivní lhůta pro uložení sankce již uplynula.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé M. s žádostí o pomoc při obraně proti znečišťování své studny biologickým materiálem pocházejícím ze sousedního hospodářského zařízení. Manželé M. na znečištění vody ve studni a na možnou souvislost s výstavbou hospodářské budovy a ustájením dobytka pana P. poprvé upozornili v roce 1987. Jelikož se jednalo o nepovolenou stavbu, iniciovali tím správní řízení o odstranění stavby. Jeho výsledkem bylo dodatečné povolení stavby, nicméně jejich námítka ohledně provedení hospodářské budovy, hnojiště a jímky nebyly patrně ze strany příslušných úřadů dostatečně zohledněny a nebylo zajištěno provedení stavby v souladu s vodohospodářskými předpisy. Tomu by nasvědčovala zjištění učiněná okresním úřadem při úkonech vodohospodářského dozoru, který

provedl po opětovném silném znečištění studny v zimě r. 2000. Dle manželů M. docházelo ke znečišťování studny od roku 1987 opakovaně, a to v zimních či jarních měsících.

Po zahájení šetření veřejný ochránce práv zjistil, že stížnost manželů M. byla okresním úřadem řádně prošetřena. Byl proveden vodohospodářský dozor, při němž byly zjištěny močůvkové vody v okolí hnojiště, jakož i některé další nedostatky. Pan P., který hospodářství provozoval, byl na základě zjištěných skutečností vyzván ke zjednání nápravy. Manželé M. byli také správně poučeni, že s nárokem na náhradu škody je zapotřebí se obrátit na soud. Na druhé straně však bylo zjištěno, že s panem P. nebylo vedeno na podkladě zjištěného protiprávního stavu sankční řízení, které je vodohospodářský orgán povinen vést z úřední povinnosti. V tomto bodě okresní úřad pochybil, opatření k nápravě však již nebylo možné provést, neboť již uplynula subjektivní lhůta pro uložení sankce.

Záležitost byla okresním úřadem předána k řešení také stavebnímu úřadu, do jehož působnosti náleží dozor nad provedením stavby hospodářské budovy, hnojiště a jímky. Stavebním úřadem byl proveden státní stavební dohled a panu P. nařízeno doložit zkoušku vodotěsnosti jímky s tím, že podle jejího výsledku bude dále postupováno podle příslušných ustanovení stavebního zákona. Pan P. doložil bezzávadnost jímky provedenou zkouškou nepropustnosti, splněna byla také další uložená nápravná opatření (propojení odpadních vod z rodinného domku do jímky). Jak veřejný ochránce práv zjistil, postupy správních orgánů směřovaly k ochraně veřejného zájmu a do budoucna by mělo být vyloučeno jakékoli znečištění ať už povrchových či podzemních vod v dané lokalitě.

Podnět sp. zn. 4223/2001/VOP/JC

Veřejný ochránce práv vysvětlil stěžovateli právní úpravu podle nového zákona o vodách a doporučil mu postup, jak se obrátit na příslušné úřady, pokud nabytí dojmu, že by mělo být zabráněno povolení provozu soukromých motorových člunů na některých vodních tocích.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan P. Ve svém podání varoval před možnými negativními důsledky povolení provozu soukromých motorových člunů na vodních tocích, zvláště pak na Vltavě a přehradních nádržích nad Prahou sloužících rekreaci, a žádal, aby bylo zabráněno tomuto neuváženému kroku.

V souvislosti s přijetím nového vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb.) došlo ke změně právní úpravy užívání povrchových vod k plavbě. Zatímco do 31. 12. 2001 byla podle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, a jeho prováděcí vyhlášky č. 82/1976 Sb. zakázána plavba motorových plavidel mj. i na soustavě přehrad vltavské vodní kaskády, nově (po 1. 1. 2002) není plavba plavidel se spalovacími motory na tzv. dopravně významných vodních cestách zakázána (nový vodní zákon předchozí úpravu bez náhrady zrušil). Mezi dopravně významné vodní cesty se řadí podle zákona o vnitrozemské plavbě

(zákon č. 114/1995 Sb.) i vodní tok Vltavy v úseku od Českých Budějovic po soutok s vodním tokem Labe.

Podnět pana P. bylo sice odložen, nicméně mu bylo doporučeno, aby se obrátil na věcně příslušná ministerstva, tj. zejména na Ministerstvo dopravy a spojů, které je podle § 7 odst. 5 nového vodního zákona oprávněno stanovit konkrétní rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě, a to tak, aby nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl. Ministerstvo dopravy a spojů je povinno ve svém předpise zohlednit právě ty zájmy, jejichž ochranu měl pan P. na zřeteli.

Podnět sp. zn. : 4971/2001/VOP/JC

Veřejný ochránce práv požadoval po příslušných správních úřadech, aby přijaly vhodná opatření vedoucí k zamezení průjezdu těžké kamionové dopravy městem N.

Pan S. se obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o pomoc při řešení neúnosné dopravní situace ve městě N., způsobené průjezdy těžkých nákladních automobilů z dálnice k areálu čerpací stanice pohonných hmot v blízkosti města. Bez jakéhokoli výsledku byl tento problém řešen již od počátku roku 1999.

Veřejný ochránce práv, vycházející z toho, že dálnice jsou stavěny právě za účelem odlehčení dopravy na stávajících pozemních komunikacích procházejících obcemi a pro splnění tohoto účelu je na ně vynakládáno značné množství finančních prostředků, požadoval od správních úřadů přijetí účinných opatření k nápravě nežádoucího stavu na komunikaci II. třídy procházející městem N.

Ministerstvo dopravy a spojů k žádosti veřejného ochránce práv sdělilo, že se jedná o čistě lokální problém bez vazby na dálniční provoz s tím, že dopravní situaci ve městě N. musí v první řadě řešit městské orgány, popřípadě příslušný krajský úřad, který je silničním správním úřadem pro silnice II. třídy.

Veřejný ochránce práv nicméně z platné právní úpravy dovodil, že působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. třídy a rovněž působnost silničního správního úřadu vykonávají okresní úřady a do působnosti okresního úřadu spadá také stanovení místní úpravy provozu na silnicích. Stejnou působnost ve věcech dálnic vykonává právě Ministerstvo dopravy a spojů.

Oslovený okresní úřad především potvrdil, že mezi dvěma zbudovanými sjezdy z dálnice v blízkosti města N. dochází k odklonu dopravy z dálnice na silnici II. třídy za účelem načerpání levnějších pohonných hmot, k následnému průjezdu tranzitní dopravy městem a jejímu opětovnému nájezdu na dálnici. Na základě projektu dopravního značení okresní úřad přijal určité opatření, spočívající ve změně místní úpravy provozu (dopravního

značení), které by mělo přispět k nápravě složité dopravní situace v městě N. Okresní úřad nicméně konstatoval, že si je vědom určitých nedostatků stanovené místní úpravy a po zvážení všech okolností spatřuje jediné schůdné řešení vzniklé situace v městě N. ve vyjmutí úseku dálnice okolo města N. z povinnosti placení dálničního poplatku. O tomto řešení bude s Ministerstvem dopravy a spojů jednat.

V současnosti se proto veřejný ochránce práv znovu obrátil na Ministerstvo dopravy a spojů s požadavkem na dořešení komplikované dopravní situací v městě N. s event. zapojením Centra dopravního výzkumu jakožto odborné vědeckovýzkumné organizace v působnosti Ministerstva dopravy a spojů, specializující se, mimo jiné, i na řešení konfliktů na dopravně zatížených komunikacích měst a obcí.

Podnět sp. zn. 1739/2001/VOP/JC

Veřejný ochránce práv konstatoval nedostatek v dodržení principu dobré správy spočívající v tom, že Ministerstvem životního prostředí nepostoupilo na základě rozsudku soudu neprodleně věc, ohledně níž probíhalo správní řízení, příslušnému orgánu státní správy, a toto pochybení vytkl. Zároveň poukázal na to, že v důsledku nejednoznačného výsledku kompetenčního sporu mezi ministerstvy zemědělství a životního prostředí může ve specifických případech (jakým je i následující případ pana F.) s ohledem na přechodná ustanovení vodního zákona znovu dojít ke zpochybnění příslušnosti správního orgánu ve věci rozhodovat.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan F. se žádostí o zásah proti nečinnosti správních úřadů ve věci jím rozestavěné malé vodní elektrárny. Ministerstvo životního prostředí nevyhovělo v roce 1997 žádosti pana F. o povolení ke zřízení vodohospodářského díla a povolení k nakládání s vodami. Proti pravomocným rozhodnutím Ministerstva životního prostředí proto podal správní žalobu a Vrchní soud v Praze tato rozhodnutí zrušil s tím, že konstatoval nicotnost těchto rozhodnutí s poukazem na absolutní nedostatek věcné příslušnosti Ministerstva životního prostředí. Na základě rozhodnutí vrchního soudu měla být věc postoupena příslušnému orgánu státní správy – Ministerstvu zemědělství. K tomu však nedošlo – ve věci nebylo zahájeno řízení ani Ministerstvem zemědělství, ani Ministerstvem životního prostředí.

Veřejný ochránce práv si vyžádal v rámci šetření informace a stanoviska od Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí obhajovalo svůj postoj tím, že zásadně nesouhlasí se závěry Vrchního soudu v Praze, které vyvozují nedostatek věcné příslušnosti Ministerstva životního prostředí k rozhodnutí v dané věci. Proto věc Ministerstvu zemědělství nepostoupilo a vyčkávalo rozhodnutí Ústavního soudu, který řešil kompetenční konflikt obou ministerstev v obdobné věci. Jelikož výsledný nález Ústavního soudu vyzníval ve prospěch Ministerstva životního prostředí, jeho pracovníci nabyli dojmu, že s ohledem na jeho právní váhu bude respektován Ministerstvem zemědělství i v případě pana F. Tak se však

nestalo a celý konflikt vyvrcholil vydáním usnesení vlády, v němž sice vzala na vědomí náleží Ústavního soudu, ale nepřijala návrh ministra životního prostředí, aby byl náleží považován za obecný judikát pro aplikaci práva, z něhož by měly orgány státní správy ve vodním hospodářství vycházet. Teprve v této chvíli Ministerstvo životního prostředí spis pana F. postoupilo Ministerstvu zemědělství.

Ministerstvo zemědělství pak na dotaz veřejného ochránce práv sdělilo, že mu byl spis postoupen začátkem prosince 2001. Případ pana F. je však natolik složitý (mj. si žádá vypracování odborného posudku a místní šetření, které je možné až po jarním tání), že bude možné rozhodnout spíše v závěru zákonem stanovené tříměsíční lhůty (tedy počátkem března 2002).

Veřejný ochránce práv konstatoval, že případ pana F. je bezprostředním důsledkem kompetenčního sporu mezi ústředními orgány státní správy. Ministerstvo životního prostředí se jej sice snažilo poukazem na judikaturu Ústavního soudu vyřešit, nicméně to nemění nic na tom, že po vydání rozsudku Vrchního soudu v Praze dne 11. 12. 1998 do 3. 12. 2001 (postoupení věci Ministerstvu zemědělství) – tedy tři roky (!) – nebylo o žádosti pana F. vůbec jednáno. Tuto skutečnost nelze hodnotit jinak, než jako nepřijatelnou nečinnost správního orgánu. Pan F. zcela legitimně očekával, že v jeho věci bude v zákonem stanovených lhůtách rozhodnuto. Je věcí správního orgánu, aby správně a nerozporně aplikoval právo; nemůže proto své potíže spojené s tímto úkolem přenášet na adresáty. V důsledku toho, že v době, kdy se veřejný ochránce práv případem zabýval, byl již případ pana F. projednáván Ministerstvem zemědělství, nežádal veřejný ochránce práv další konkrétní opatření k nápravě.

Závěrem je však nutno připustit, že vzhledem k přechodným ustanovením nového vodního zákona není zcela vyloučeno opakování podobné situace (blíže o této problematice viz další část této zprávy).

Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a sociální nároky s ní spojené

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 132 podnětů.

Podnět sp. zn. 954/2001/VOP/ZG

Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že ze strany obvodního úřadu došlo k chybnému postupu, který ovlivnil rozhodnutí soudu, a to tak, že soud před vydáním znaleckého posudku umístil nezletilé dítě do kojeneckého ústavu a nesvěřil ho do péče babičky. Orgán sociálně-právní ochrany dětí volil takový postup, aniž by hledal jiné formy řešení tak, jak je nabízí zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Ačkoliv se správní úřad se závěry veřejného ochránce práv plně neztotožnil, učinil přesto kroky, které vedly k napravení situace. Veřejný ochránce práv zde

akcentoval svou možnost zprostředkovat neformálně upravení vztahů mezi nositelem státní správy a adresátem působení.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní V. s žádostí o prošetření správnosti postupu Obvodního úřadu P., neboť se cítila být poškozena postupem a jednáním orgánu sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD). Podle názoru paní V. OSPOD navrhl zrušení pěstounské péče nezletilého Z. a doporučil zamítnutí svěřeni nezletilého P. do její péče, přičemž jako důvod uvedl nesprávný způsob stravování.

V průběhu šetření veřejný ochránce práv zjistil, že paní V. byl Z. svěřen do péče předběžným opatřením soudu v roce 1998. V říjnu 2000 pak paní V. požádala soud o svěřeni do péče dalšího svého vnuka, P. Soud si proto vyžádal zprávu OSPOD o tom, jak se paní V. stará o staršího vnuka Z., a zda bude schopna pečovat řádně i o P. OSPOD na dotaz soudu sdělilo, že paní V. se stará o Z. řádně, nicméně že je vegetariánka a v tomto duchu vychovává i svého vnuka. OSPOD proto navrhl, aby soud určil, zda tímto působením není zanedbávána řádná péče o nezletilého. Na základě tohoto sdělení soud zamítl žádost o svěřeni P. do péče paní V. a umístil ho předběžným opatřením v kojeneckém ústavu. Dále pak zahájil řízení o zrušení pěstounské péče Z. a ustanovil k posouzení vhodnosti vegetariánské stravy soudního znalce z oboru dětského lékařství.

Ze spisového materiálu OSPOD bylo zjištěno, že péče paní V. o vnuka Z. byla hodnocena kladně, až na rozdílný názor na stravování (vegetariánství). Pouze z tohoto jediného důvodu podal OSPOD soudu návrh na komplexní posouzení péče o Z. Soud toto podání vzhledem k jeho obsahu logicky chápal jako podnět ke zrušení pěstounské péče a rozhodl výše uvedeným způsobem. Přitom však bylo zřejmé, že názory lékařů, kteří znali stav vnuků paní V., se na vegetariánskou stravu dětí diametrálně lišily. Nakonec pak soud v dalším jednání ohledně pěstounské péče o Z. a P. vydal další předběžné opatření, kterým P. předal z péče kojeneckého ústavu do péče paní V. a to i s přihlédnutím k tomu, že soudní znalec konstatoval, že způsob výživy Z. (ovovegetariánská strava) neovlivňuje nemocnost a nepoškozuje jeho zdraví.

Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že jednáním dotčeného úřadu došlo k pochybení. Orgánu sociálně-právní ochrany dětí nedostatečně zvažil v tomto případě všechny podstatné okolnosti případu, nevěnoval rodině dostatečnou péči zaměřenou na domluvu s paní V. a nehledal jiný způsob řešení. Nebyla tak plně využita zákonná možnost nápravy situace v rodině, i když byla paní V. přístupna kompromisu (souhlasila s tím, aby Z. jedl v mateřské škole bílé maso a ryby). Orgán sociálně-právní ochrany dětí volil postup, který vzbudil obavy a pocit ohrožení babičky, což se negativně dotýkalo i Z., a prodloužil zbytečně pobyt P. v kojeneckém ústavu. Veřejný ochránce práv ve své závěrečné zprávě o výsledku šetření konstatoval, že obvodní úřad měl mimo jiné využít i institut zvláštní péče státu - poradenské a preventivní činnosti s možností využití odborného poradenského zařízení.

Orgán sociálně-právní ochrany dětí se se závěry veřejného ochránce práv formálně neztotožnil. Považoval výsledek šetření za nevýstižný, neúplný a vzhledem k jednostranné předchozí medializaci případu za subjektivně ovlivněný jednou stranou konfliktu. Nicméně veřejný ochránce práv zjistil, že přes tyto výhrady k závěrům veřejného ochránce práv pověřil orgán sociálně-právní ochrany dětí agendou náhradní rodinné péče jinou pracovníci.

Vzhledem k tomu, že obě děti byly ke dni skončení šetření v péči paní V., ohledně sporné výživy došlo ke kompromisnímu řešení a jejím případem se nadále zabývala jiná odpovědná pracovníce, u níž nebyly překážkou řádného výkonu úkolů orgánu sociálně-právní ochrany dětí žádné osobní neshody, nepožadoval veřejný ochránce práv další opatření k nápravě a věc bez dalšího uzavřel.

Armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 329 podnětů.

Podněty, jejichž obsahem je výkon branné povinnosti občanů

Podnět sp. zn. 4736/01/VOP/PK

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení územní vojenské správy, která vrátila stěžovateli prohlášení o odepření výkonu vojenské základní služby s tím, že je nerealizovatelné pro marné uplynutí zákonem stanovené lhůty. Na základě zprávy o výsledku šetření a v ní obsaženého právního výkladu veřejného ochránce práv bylo prohlášení stěžovatele postoupeno příslušnému okresnímu úřadu ke kladnému vyřízení. Současně byla dokumentace tohoto případu zaslána orgánům inspekce ministerstva obrany ke sjednocení interpretačních pravidel při řešení obdobných případů u ostatních územních vojenských správ.

Pan J. učinil dne 10.9.2001 na příslušné územní vojenské správě (dále ÚVS) podání ve věci prohlášení o odepření výkonu vojenské základní služby. Dne 21. 9. 2001 mu byla doručena odpověď, která mu toto prohlášení vracela s tím, že je nerealizovatelné pro marné uplynutí zákonem stanovené lhůty podle dle § 2 odst. 1 zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě. S tímto závěrem ÚVS pan J. nesouhlasil. Uváděl, že ukončil studium na vysoké škole dne 18.9.2001 složením státní závěrečné magisterské zkoušky a podle zákona o civilní službě může prohlášení podat odvedenec, jemuž byl povolen odklad vojenské základní služby, nejpozději do 5 dnů po skončení důvodu, pro který mu byl odklad povolen. Protože prohlášení podal již 10. 9.2001, lhůta podle něj nemohla uplynout. Obrátil se proto se stížností na veřejného ochránce práv.

Na vyžádání veřejného ochránce práv v rámci zahájeného šetření podala ÚVS následující stanovisko:

Panu J. byl povolen odklad dne 4. 6. 1997 do 30. 6. 2001 z důvodu studia na vysoké škole. Dne 10. 7. 2001 mu ÚVS zaslala tzv. „hlášenku změn“ k nahlášení ukončení studia. Dne 28. 8. 2001 se pan J. dostavil na ÚVS, donesl s sebou hlášenku o ukončení studia, kde uvedl, že studium doposud neukončil. Jmenovanému bylo sděleno, aby do 5. 9. 2001 na ÚVS doložil potvrzení o studiu a požádal o odklad vojenské služby s tím, že pokud tak neučiní, může být povolán k výkonu vojenské základní služby již v měsíci říjnu 2001. Pan J. však žádost o odklad nepodal a až dne 10. 9. 2001 bylo doručeno na ÚVS „prohlášení o odepření výkonu vojenské služby“ s potvrzením vysoké školy ze dne 4. 9. 2001, že státní zkoušku bude konat dne 18. 9. 2001. Toto prohlášení ÚVS dne 18. 9. 2001 pod č.j. 51089/38/2001-1816 panu J. vrátila jako nerealizovatelné s odůvodněním, že bylo podáno po uplynutí lhůty, neboť podle ustanovení § 2, odst. 1, písm. a) resp. písm. b), zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě, musí být učiněno do třiceti dnů od ukončení odvodního řízení, resp. do pěti dnů od skončení důvodu, pro který byl udělen odklad.

V rámci šetření veřejného ochránce práv bylo z doložených dokumentů ověřeno, že pan J. byl v době podání prohlášení o odepření výkonu vojenské základní služby skutečně v postavení studenta vysoké školy. Podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je dnem ukončení studia den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část. U magisterského studia se jedná o státní závěrečnou magisterskou zkoušku, kterou stěžovatel složil dne 18. 9. 2001. Zákon o civilní službě v ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) jednoznačně stanoví, že odepření výkonu vojenské (náhradní) služby může podat odvedenec, jemuž byl povolen odklad vojenské základní služby nejpozději do 5 dnů po skončení důvodu, pro který mu byl odklad povolen. Důvodem k povolení odkladu bylo v případě pana J. studium na vysoké škole. Protože prohlášení o odepření výkonu vojenské základní služby bylo podáno dne 10. 9. 2001, nemohla výše uvedená pětidenní lhůta uplynout, protože ta by marně uplynula až dnem 23. 9. 2001.

Podle ustanovení § 51 odst. 3 branného zákona, mají odvedenci povinnost neodkladně hlásit skutečnosti důležité pro vojenskou evidenci a předložit příslušné doklady. Veřejný ochránce práv shodně s dotčeným orgánem konstatoval, že stěžovatel tuto povinnost tím, že neoznámil prodloužení svého studia o několik měsíců, bezpochyby porušil. Tato skutečnost však nemůže mít vliv na posouzení podaného prohlášení o odepření výkonu vojenské služby, neboť podmínky, za kterých může být prohlášení vráceno, zákon stanoví taxativním výčtem, a porušení oznamovací povinnosti podle branného zákona mezi nimi není. Proto měla ÚVS v případě stěžovatele postupovat podle ustanovení § 2 odst. 5 zák. č. 18/1992 Sb., tj. postoupit prohlášení pana J. do 5 dnů příslušnému úřadu. S ohledem na výše uvedené závěry shledal veřejný ochránce práv pochybení ÚVS a vyzval ji k přijetí nápravných opatření. ÚVS změnila své stanovisko

v předmětné věci a prohlášení stěžovatele postoupila okresnímu úřadu k vyřízení (kladnému). Dotčená ÚVS současně zaslala dokumentaci tohoto případu orgánům Ministerstva obrany, aby byla sjednocena interpretace zákonných ustanovení a následný postup při řešení obdobných případů i u ostatních územních vojenských správ.

Podněty, jejichž obsahem jsou podmínky výkonu trestu

Podnět sp. zn. 3455/2001/VOP/VK

Značnou část podnětů směřujících proti Vězeňské službě ČR představují stížnosti na zamítnutí žádosti o přemístění do jiné věznice. Příkladem je i tento případ. Veřejný ochránce práv zde pochybení příslušných správních úřadů nezjistil. Považuje za potřebné poukázat na to, že Vězeňská služba České republiky zpravidla nemůže z organizačních a především kapacitních důvodů vyhovět podobným žádostem, jakkoliv by byly i oprávněny sociálními důvody či možným lepším nápravným efektem trestu.

Odsouzený N. se na veřejného ochránce práv obrátil s žádostí o pomoc ve věci přemístění do věznice v místě bydliště. Ve svém podnětu uvedl, že byl za vzorné chování a kvalitní pracovní výsledky přeřazen do lehčího typu věznice (z věznice s ostrahou do věznice s dozorem), nemá žádný kázeňský přestupek a patří k bezproblémovým vězňům. Dále uvedl, že on i jeho rodina již delší dobu usilují o to, aby mohl zbytek trestu vykonávat ve věznici v místě bydliště. K odůvodnění svého přemístění uvedl, že jeho rodiče za ním nemohou dojíždět, neboť mají vážné zdravotní problémy a nejsou ani schopni nést finanční náklady daleké cesty. V důsledku toho byly podle názoru pana N. ohroženy jeho rodinné vazby a vztahy.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření konstatoval, že ze strany Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR (GŘ VS) bylo ve věci žádosti pana N. o přemístění do věznice v místě bydliště postupováno v souladu s platnými právními předpisy (zejména v souladu s ustanovením § 10 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody).

Je však třeba připustit, že přemístěním odsouzeného do jiné věznice by mohlo dojít k udržení a posílení vazeb na jeho rodinu jako na sociálně pozitivní prostředí, což by mohlo vést ke kladnému ovlivnění psychiky jak odsouzeného, tak ostatních rodinných příslušníků. Maximální zohlednění těchto aspektů vedoucí k přemístění, jakkoliv se o ně GŘ VS snaží, však není vždy možné. Generální ředitelka Vězeňské služby ČR veřejného ochránce práv informovala o tom, že od začátku roku 2001 žádalo jen GŘ VS velké množství odsouzených o přemístění či o konkrétní umístění (řada dalších žádá přímo ředitele věznic, kde jsou umístěni), přičemž téměř všichni tito odsouzení mají k tomu ze svého hlediska oprávněné důvody (u řady z nich

jsou pak důvody i objektivního rázu). Přesto lze vyhovět jen malému zlomku z nich. Vězeňská služba ČR totiž nemá možnost vytvářet nové kapacity tak, aby na území ČR byly věznice rozmístěny rovnoměrně - vyžadovalo by to značné investiční prostředky, jichž se resortu ministerstva spravedlnosti nedostává.

Podnět sp. zn. 2597/2001/VOP/VK

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení v jednání orgánů Vězeňské služby České republiky. Vězeňská služba neinformovala odsouzené o důvodech jejich, byť dočasného, přemístění do jiné věznice, což v nich mohlo vyvolávat zbytečné negativní emotivní reakce. Na základě doporučení veřejného ochránce práv byla Generálním ředitelstvím Vězeňské služby ČR (GŘ VS) přijata opatření k nápravě.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan Č. s žádostí o zásah proti jednání Vězeňské služby ČR. Pan Č. byl v březnu 2000 na základě rozhodnutí GŘ VS přemístěn z věznice Stráž pod Ralskem do věznice Pardubice. Důvodem tohoto přemístění byl výkon trestu co nejbližší místu trvalého pobytu osob blízkých. Po roce, v březnu 2001, byl přemístěn zpět do věznice Stráž pod Ralskem. Proti tomuto přemístění podal stížnost na GŘ VS. Stížnost však byla zamítnuta, přičemž důvod přemístění mu sdělen nebyl. Protože věznice ve Stráži pod Ralskem je vzdálena asi 200 km od místa trvalého bydliště rodičů, kteří ho v důsledku zdravotních problémů nemohou v takto vzdálené věznici navštěvovat, podal pan Č. žádost o přemístění do věznice Odolov. Tato žádost byla rovněž zamítnuta, a to jak ředitelem této věznice, tak následně i GŘ VS. Pan Č. se domníval, že je mu tím záměrně znemožňován styk s rodinou.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření, v němž vyšlo najevo, že přemístění pana Č. bylo provedeno proto, že ve věznici Pardubice musely být realizovány rozsáhlejší rekonstrukční práce, za nichž by nemohly být řádně vykonávány úkoly spojené s výkonem trestu odnětí svobody. Proto konstatoval, že přemístěním odsouzeného nebyly porušeny platné právní předpisy. Bylo však zjištěno jiné pochybení. Ze strany GŘ VS a věznice Pardubice totiž nedošlo k žádnému odůvodnění či vysvětlení přemístění pana Č. Při vyřizování jeho stížnosti se GŘ VS omezilo na pouhé konstatování v tom smyslu, že přemístění bylo oprávněné. Pan Č. se stručné odůvodnění svého přemístění dozvěděl náhodou až při projednání přerušení výkonu trestu z rodinných důvodů.

S těmito závěry veřejného ochránce práv byla seznámena Generální ředitelka Vězeňské služby ČR a byla požádána o vyjádření. Generální ředitelka Vězeňské služby ČR sdělila, že závěry veřejného ochránce práv ve věci podnětu pana Č. jsou objektivní. K zamezení možnosti opakování obdobného jednání, které neodpovídá principům dobré správy, vydala ředitelům věznic a vazebních věznic pokyn, týkající se přemísťování odsouzených. Dle tohoto pokynu (č. j.: 130/408/2001 – GŘ/430) ze dne 16. srpna 2001 je před přemístěním odsouzeného na dobu přechodnou i před

přemístěním odsouzeného na dobu nikoli přechodnou nezbytné odsouzenému stručně toto přemístění odůvodnit. Odůvodnění podává věznice, ze které je odsouzený přemísťován, a to i v případě, že je odsouzený přemísťován rozhodnutím GŘ VS. Ve vztahu k panu Č. pak Generální ředitelka Vězeňské služby ČR uvedla, že již pominuly objektivní důvody jeho přemístění, a proto rozhodlo GŘ VSČR o tom, že pan Č. bude přemístěn zpět do původní věznice.

Podnět sp. zn. 1638/2001/VOP/DL

Veřejný ochránce práv prošetřoval stížnost obviněného muslimského náboženského vyznání na stravování ve vazební věznici. Na jednání vedení vazební věznice nebylo shledáno veřejným ochráncem práv žádné pochybení. Po vzájemné domluvě však došlo k přijetí takových opatření, která umožní lépe předcházet případným nedorozuměním mezi orgány Vězeňské služby ČR a obviněnými či odsouzenými muslimy.

Pan A., t.č. ve vazební věznici, měl zato, že jsou porušována jeho práva. Hlásí se k muslimskému náboženství, požádal proto o odpovídající stravu dle § 11 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby. Ve svém podání si stěžoval, že ve vazební věznici mu není poskytována strava odpovídající jeho náboženskému přesvědčení, resp. ji dostává až po urgencích. Veškeré jeho žádosti o tuto stravu jsou vyřizovány liknavě, po každé žádosti je mu strava dva dny poskytována, avšak potom následuje opět návrat k původnímu stavu. Obrátil se proto na veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv požádal o vyjádření ředitele vazební věznice, který ho informoval, že záležitost byla náležitě prošetřena pracovníky oddělení prevence a stížností. Ve věci podaly vysvětlení všechny zúčastněné osoby včetně obviněného. Ten uvedl, že dostává někdy stejnou stravu jako ostatní obvinění a někdy jinou stravu. Domnívá se, že by měl dostávat jinou stravu vždy, a to z toho důvodu, že ve stravě určené pro ostatní obviněné mohou být i produkty z vepřového masa. Uvedl, že má podezření, že příměsí původem z vepřového masa jsou obsaženy zejména v polévkách. Veřejný ochránce práv zjistil, že v současné době se ve vazební věznici poskytuje z náboženských důvodů uzpůsobená strava celkem 16 obviněným. Strava pro tyto osoby je většinou připravována zvláště s vyloučením vepřového masa a výrobků z něj. Pokud však strava připravovaná pro ostatní obviněné neobsahuje vepřové maso, dostávají muslimové tuto stravu, neboť není důvod připravovat jim jídlo odděleně. Ředitel vazební věznice dále veřejného ochránce práv informoval, že v záležitosti stravování muslimů byla v roce 2000 navázána spolupráce s duchovenskou službou Vězeňské služby ČR a byla oslovena Nadace islámského centra, aby případně stanovila pravidla stravování v zařízeních Vězeňské služby ČR.

Vzhledem k učiněným zjištěním veřejný ochránce práv konstatoval, že ze vazební věznice neporušila zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, avšak ustanovení § 11 cit. zákona není zřejmě věnována patřičná pozornost. Po

jednání s ředitelem vazební věznice bylo dosaženo toho, že otázce stravování obviněných vyznávajících islámské náboženství bude v budoucnu věnována větší pozornost než dosud. Rovněž posílení spolupráce s duchovenskou službou Vězeňské služby ČR a Nadací islámského centra může významně přispět k řešení a předcházení případných problémů. Ředitelem vazební věznice pak byla okamžitě přijata nápravná opatření – vedoucímu oddělení logistiky bylo uloženo zpracovat zvláštní jídelní lístky pro osoby hlásící se k muslimské víře a klást větší důraz na kontrolu stravování obviněných v souladu s § 11 zákona č. 293/1993 Sb.

Věci cizinců a státního občanství

Veřejný ochránce práv z této oblasti v roce 2001 přijal 130 podnětů.

Případy týkající se cizinců

Podnět sp. zn. 993/2001/VOP/VK

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení orgánu Policie České republiky ve věci udělení zákazu pobytu na území České republiky. Vzhledem ke stadiu a povaze případu však již nebylo možné učinit opatření k nápravě. Stěžovatelka tak byla pouze informována o možnostech, jak alespoň zmírnit dopad nepříznivé situace cestou žádosti o odstranění tvrdosti.

Na veřejného ochránce práv se obrátila slečna Š. ve věci svého snoubence pana M., slovenského státního občana. Ten přicestoval do ČR v únoru roku 1999 na občanský průkaz a žil zde se slečnou Š. Dne 29. 8. 1999 byl vyzván Policií ČR, aby prokázal svoji totožnost. Protože však svůj občanský průkaz asi před dvěma měsíci ztratil a tuto skutečnost nikde neoznámil, nemohl hodnověrným způsobem svoji totožnost prokázat, a proto byl ještě téhož dne zajištěn v policejní cele. Poté, co kompetentní orgány SR potvrdily jeho totožnost, bylo ze strany policejního orgánu konstatováno, že na území ČR pobýval bez platného cestovního dokladu a bez platného cestovního víza, čímž porušil příslušná ustanovení tehdejšího zákona o pobytu cizinců (zákon č.123/1992 Sb.), a v důsledku toho mu byl udělen zákaz pobytu na území ČR na 10 let.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření. Na základě dokumentů poskytnutých cizineckou policií v B. věc zhodnotil tak, že rozhodnutí o zákazu pobytu panu M. na dobu 10 let bylo vydáno sice v souladu s tehdy platnými právními předpisy. Uvedené rozhodnutí bylo poznamenáno flagrantním vybočením ze správního uvážení, neboť ignorovalo v daném případě proporcionalitu mezi závažností jednání a uloženou sankcí. Podle (v současnosti již neplatného) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, bylo plně na uvážení rozhodovacích orgánů, zda cizinci pobyť

zakázou. Byla stanovena pouze dolní hranice doby trvání zákazu, a to jeden rok. Vzhledem k tak široké možnosti správního uvážení je nutné požadovat, aby rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno. Zejména musí být z odůvodnění nade vše pochybnost zřejmé, že udělení daného správního opatření bylo nevyhnutelné. To se však v případě pana M., především co se týče výše uděleného správního opatření (tj. délky zákazu pobytu), podle názoru veřejného ochránce práv, nestalo.

Přesto, že se veřejný ochránce práv ztotožnil se závěrem stěžovatelky, že její snoubenec není bez viny, ale zákaz pobytu na 10 let se jeví jako velmi tvrdý a nepřiměřený, nepožadoval po správním úřadu, který napadený stav způsobil, opatření k nápravě. Právní řád České republiky v dané chvíli žádnou možnost nenabízel (vzhledem k tomu, že rozhodnutí bylo pravomocné a pro využití mimořádných opravných prostředků - obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení - nebyly dány předpoklady požadované správním řádem). Proto byla slečna Š. informována alespoň o možnosti požádat Policii ČR v rámci odstranění tvrdosti správního vyhoštění (dříve zákazu pobytu) ve smyslu ustanovení § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění po uplynutí poloviny doby, na kterou byl zákaz pobytu vysloven.

Podnět sp. zn. 3316/2001/VOP/VK

Veřejný ochránce práv konstatoval, že v případě paní A. byly matričním úřadem porušeny principy dobré správy, neboť došlo k nesprávné aplikaci správního uvážení. Matriční úřad nevyužil možnosti prominout předložení dokladů k uzavření manželství, a tím dostal stěžovatele do objektivně neřešitelné situace. Matriční úřad tento závěr veřejného ochránce práv akceptoval a žádosti o uzavření manželství posléze vyhověl.

Matriční úřad nevyhověl žádosti paní A. o uzavření manželství s panem M., neboť nepředložili požadované doklady pana M., který je cizinec. Pro pana M. ovšem bylo opatření potřebných dokladů, s ohledem na jeho postavení žadatele o azyl z důvodu nebezpečí pronásledování v zemi původu, spojeno s těžko překonatelnou překážkou. Matriční úřad možnosti prominout předložení dokladů nevyužil ani tehdy, když pokus paní M. zajistit v zemi původu snoubence patřičná potvrzení selhal.

Paní A. se obrátila proto na veřejného ochránce práv. Z výsledků jeho šetření vyplynulo, že jsou dány podmínky, aby v rámci správního uvážení mohlo být předložení dokladů nutných k uzavření sňatku prominuto.

Již během šetření příslušný matriční úřad po novém posouzení věci předložení dalších dokladů panem M. prominul a manželství mezi paní A. a panem M. bylo uzavřeno. S ohledem na tyto skutečnosti nepovažoval veřejný ochránce práv iniciování jakýchkoli dalších opatření k nápravě za účelné. V závěrečné zprávě adresované matričnímu úřadu však uvedl, že věří, že prominutím předložení dokladů se ze strany matričního úřadu jedná o

upřímnou snahu postupovat do budoucna nejen v souladu se zákonem, ale i s principy dobré správy.

Podnět sp. zn. 4226/2001/VOP/TL

Veřejný ochránce práv na základě šetření tohoto případu poukázal na obecnou potřebu koncepčního řešení otázky náhrady škody způsobené zákonným správním jednáním v právním řádu České republiky. Platná právní úprava totiž neodpovídá doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 84(15) z roku 1984.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan T. se stížností na soustavné neřešení obtíží, které plynou z umístění pobytového střediska (uprchlického tábora) v jeho bezprostředním sousedství. Obtíže pana T. spočívají v neustálém narušování veřejného pořádku obyvateli střediska a v drobných, ale soustavných útocích na jeho majetek (krádeže ovoce, drobného zvířectva apod.). Pan T. obviňoval orgány státní správy, především pak Ministerstvo vnitra ČR, z toho, že tyto problémy odmítají systémově řešit.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření konstatoval, že dotčené orgány státní správy (vedení pobytového střediska, Ministerstvo vnitra ČR, obvodní oddělení Policie ČR) se upřímně snaží potíže pana T. řešit. Byly mu nápomocny v identifikaci pachatelů krádeží, informovaly stěžovatele o termínech výplaty kapesného obyvatelům pobytového střediska, postupně zlepšovaly oplocení střediska, do okolí domu pana T. byla nasměrována bezpečnostní kamera. V dalším byl pan T. odkázán na obecnou úpravu řízení o přestupcích. V činnosti orgánů státní správy neshledal tedy veřejný ochránce práv pochybení. Zjistil však, že se Česká republika zatím neřídila doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 84 (15) z roku 1984, které je součástí evropského standardu obecných pravidel správního práva. Podle tohoto doporučení má být odpovědnostní povinnost veřejných orgánů státu definována mimo jiné tak, že „veřejnoprávní povinnost nahradit škodu vzniká i tehdy, jestliže by bylo zjevně nespravedlivé, aby poškozená osoba sama snášela újmu vyvolanou zákonným správním jednáním. V úvahu je přitom třeba vzít, že jednání bylo ve veřejném zájmu, že pouze jedna osoba nebo malá skupina osob přitom utrpěla újmu a že šlo o akt výjimečné povahy či s výjimečnými následky.“ Toto zjištění veřejný ochránce práv sdělil Ministerstvu vnitra ČR.

Ke zjištěním veřejného ochránce práv se vyjádřil první náměstek ministra vnitra. Vyjádřil souhlas s potřebou koncepčního řešení obdobných případů, v nichž dochází ke vzniku škody na majetku osob v souvislosti s umístěním azylového zařízení, a uvedl, že Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR v současné době zpracovává dotaz na Ministerstvo financí ČR ohledně možnosti zřízení zvláštního fondu pro tyto případy. Ke zpracování dotazu budou využity i závěry šetření veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv pro tento účel poskytla Správě

uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR text výše zmíněného doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.

Podněty týkající se problematiky státního občanství

Podnět sp. zn. 2599/2001/VOP/VK

Na základě jednání veřejného ochránce práv odstranilo Ministerstvo vnitra České republiky nečinnost v řízení o odvolání. Stěžovatelka byla veřejným ochráncem práv rovněž informována o svých právech vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců na území ČR.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní K., slovenská státní občanka. Ve svém podnětu uvedla, že rozhodnutím referátu vnitřních věcí okresního úřadu nebylo vyhověno její žádosti o zjištění českého státního občanství a vystavení osvědčení o státním občanství České republiky, kterou podala dne 28. 8. 2000. Proti tomuto rozhodnutí podala v říjnu 2000 v zákonné lhůtě odvolání k Ministerstvu vnitra České republiky prostřednictvím okresního úřadu, který rozhodoval v prvním stupni. Vzhledem k tomu, že cestou autoremedury k vyřízení věci nedošlo, byla věc okresním úřadem v souladu se správním řádem postoupena Ministerstvu vnitra ČR jako odvolacímu orgánu. V této chvíli se na veřejného ochránce práv paní K. obrátila s žádostí, aby bylo o jejím odvolání včas a kladně rozhodnuto.

Veřejný ochránce práv paní K. k jejímu požadavku směřujícímu ke kladnému vyřízení odvolání sdělil, že jednak není možné ovlivňovat věcné posouzení kauzy před vydáním rozhodnutí, a jednak napadené rozhodnutí příslušného okresního úřadu je v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR. Pokud se však měl veřejný ochránce práv zabývat i druhým požadavkem paní K., tedy apelem na rychlé vyřízení věci, musel v rámci šetření konstatovat závažné pochybení Ministerstva vnitra ČR spočívající v nečinnosti.

Na základě výsledků provedeného šetření bylo zjištěno, že došlo k nečinnosti rozhodujícího orgánu, který svým jednáním resp. nejednáním porušil jednu ze základních zásad správního řízení, a to povinnost správního orgánu věc, která je předmětem řízení, vyřídit včas a bez zbytečných průtahů. Nebyly dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí, což především s ohledem na délku nečinnosti (více než půl roku) mělo dopad na právní jistotu a ochranu práv paní K. Ve světle závěrů vyplývajících ze Zprávy o stavu lidských práv v České republice v roce 2000, přihlížeje k standardům vyžadovaných Evropskou úmluvou o státním občanství, se výše zmíněná nečinnost správního orgánu jevila jako neakceptovatelná. Je však třeba poznamenat, že v případě paní K. šlo spíše než o systémovou chybu o chybu způsobenou lidským faktorem a svým způsobem o exces. Vzhledem k tomu, že již během šetření došlo k odstranění nečinnosti, považoval veřejný ochránce práv osobní kontrolu úseku spisovny vedoucí oddělení, upozornění všech

zaměstnanců oddělení na dodržování lhůt stanovených správním řádem i na postup při spisové manipulaci a seznámení všech zaměstnanců oddělení s tímto případem jako opatření k nápravě dostačující.

S ohledem na předpokládaný výsledek správního řízení v této věci (odvolání bylo zamítnuto), byla paní K. informována o možnosti řešení své situace v rámci zákona č. 326/1999 sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů.

Podnět sp. zn. 3791/2001/VOP/MV

Ministerstvo vnitra České republiky napravilo po zásahu veřejného ochránce práv své pochybení, které spočívalo v tom, že se nezabývalo stěžovatelovou žádostí o prominutí povinnosti prokázat pozbytí dosavadního státního občanství v řízení o udělení státního občanství České republiky.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan K., státní občan Svazové republiky Jugoslávie. Pan K. požádal v České republice o udělení státního občanství. Jelikož žije oprávněně na jejím území již více než dvacet let, požádal z tohoto důvodu zároveň o prominutí podmínky prokázat pozbytí dosavadního státního občanství.

Ministerstvo vnitra vydalo dne 18. 4. 2001 rozhodnutí o přerušení správního řízení o žádosti o udělení státního občanství, které slouží jako příslib udělení státního občanství. (Proti rozhodnutí o přerušení správního řízení se nelze odvolat ani podat správní žalobu). Tímto rozhodnutím bylo správní řízení o udělení státního občanství přerušeno na dobu 18 měsíců. V této době si měl pan K. obstarat doklad o pozbytí dosavadního státního občanství. Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí o přerušení řízení pana K. upozornilo, že pokud stanovená lhůta marně uplyne, bude žádost zamítnuta. I když pan K. žádal o prominutí předložení dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství z toho důvodu, že se na území ČR oprávněně zdržoval více než 20 let, ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí o přerušení řízení uvedlo jako taxativní jiné důvody, pro něž lze tuto podmínku prominout, aniž jakkoliv zmínilo možnost prominutí z důvodu uváděného v žádosti stěžovatelem a jeho žádostí se vůbec nezabývalo. Pan K. urgoval vyjádření ministerstva ke své žádosti dopisem ze dne 11.6.2001. Ministerstvo na tuto výzvu vůbec nereagovalo.

Po zahájení šetření veřejným ochráncem práv ministerstvo přiznalo svou chybu a podle sdělení vedoucí oddělení bylo odpovědné pracovníci odebráno osobní ohodnocení. Stěžovatel byl pozván na ministerstvo a záležitost s ním byla osobně projednána. Ministerstvo vnitra vydalo listinu o udělení státního občanství ČR a předána stěžovateli.

Veřejný ochránce práv se dozvěděl, že při předávání listiny o udělení státního občanství České republiky byl pan K. na příslušném úřadě žádán o odevzdání dokladů o svém dosavadním státním občanství. Na dotaz ochránce o důvodech tohoto postupu ministerstvo sdělilo, že všem úřadům

zasílá k předání listiny o udělení státního občanství ČR spolu s průvodním pokynem, kde je uvedeno, že všechny doklady o státní příslušnosti žadatele (cestovní pas, osvědčení o dosavadní státní příslušnosti), které udělením státního občanství pozбудou platnosti, mají být žadateli odebrány. Panu K. neměl být cestovní pas odebrán, neboť mu pozbytí dosavadního státního občanství bylo prominuto. Ministerstvo zaslalo odevzdaný cestovní pas pana K. Velvyslanectví Svazové republiky Jugoslávie. Ministerstvo sdělilo, že průvodní dopis k listině o udělení státního občanství ČR, adresovaný úřadům, upraví tak, aby k situaci, kdy cestovní doklad byl odebrán osobě, které bylo pozbytí dosavadního státního občanství prominuto, již v budoucnu nedocházelo.

Podnět sp. zn. 3128/2001/VOP/VK

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení správního úřadu spočívající v nečinnosti. Úřad městské části nerozhodl o prohlášení stěžovatele o nabytí státního občanství ve lhůtě podle § 49 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Na základě jednání veřejného ochránce práv správní úřad ve věci rozhodl a učinil opatření organizačního charakteru, která by měla do budoucna zabránit opakování podobných případů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan B., občan Slovenské republiky. Stěžoval si na nečinnost obvodního úřadu.

Pan B. ve svém podnětu uvedl, že rozhodnutím obvodního úřadu ze dne 5. května 2000 bylo odmítnuto jeho prohlášení o nabytí státního občanství ČR učiněné podle § 18a zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbytování státního občanství České republiky (zákon o státním občanství). Proti tomuto rozhodnutí se odvolal k nadřízenému orgánu, který jeho odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí odvolacího orgánu bylo poté napadeno správní žalobou a současně byl podán podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dle ustanovení § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Ministerstvo vnitra ČR přezkoumalo věc v mimoodvolacím řízení a dne 15. listopadu 2000 rozhodnutí orgánů obou stupňů zrušilo a věc vrátilo obvodnímu úřadu k dalšímu řízení. Následně byla právním zástupcem pana B. vzata zpět podaná správní žaloba a Městský soud v P. řízení zastavil. Usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci dne 8. března 2001 a spis byl obratem vrácen správnímu orgánu prvního stupně. Ačkoli obvodní úřad obdržel spis již v první polovině března 2001, ve věci nebylo k datu podání podnětu (13. června 2001) doposud jednáno. Navíc správní orgán rozhodující ve věci ani nereagoval na urgenci právního zástupce pana B. ze dne 25. května 2001.

Veřejný ochránce práv požádal v rámci šetření obvodní úřad, odbor matrik, o vysvětlení celé záležitosti a sdělení písemného stanoviska. Vedoucí odboru matrik uvedla, že spisový materiál jejich úřad obdržel 13. března 2001 a 13. května 2001 se dopisem obrátil na Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, ve věci zdokumentování pobytu pana B. na

území ČR. Dopisem ze dne 22. května 2001 požádal ředitele Konzervatoře a Ladičské školy o popsání okolností pobytu pana B. na této škole. Odpovědi odbor matrik obdržel dne 13., resp. 15. června 2001, přičemž dne 21. června 2001 obdržel ještě doplnění odpovědi ředitele Konzervatoře a Ladičské školy. Dne 20. 7. 2001 pak odbor matrik požádal nadřízený orgán o prodloužení lhůty k rozhodnutí.

Na základě provedeného šetření veřejný ochránce práv zhodnotil stav tak, že došlo k nečinnosti rozhodujícího orgánu, který svým jednáním, resp. nejednáním, porušil ustanovení § 49 správního řádu. V tomto ustanovení se promítá jedno ze základních pravidel řízení, a to povinnost správního orgánu věc, která je předmětem řízení, vyřídit včas a bez zbytečných průtahů ve stanovených lhůtách, tj. zásada rychlosti řízení. Překročení těchto lhůt připouští správní řád jen ve zcela výjimečných případech, kdy vzhledem k povaze věci, okolnostem případu, nebo i způsobu projednávání věci, nemohou být objektivně tyto lhůty dodrženy. O tom, že bude překročena 60ti denní lhůta pro rozhodnutí, nemůže rozhodovat sám orgán, který řízení provádí. O prodloužení této lhůty musí požádat odvolací orgán, a to ještě před uplynutím 60ti denní lhůty. Z výše uvedeného je zřejmé, že obvodní úřad porušil svoje povinnosti stanovené správním řádem. Jak vyplývá z odpovědi vedoucí odboru matrik, první úkon v předmětné věci byl učiněn až po 60 dnech. Během této doby, kterou správní řád stanoví pro rozhodnutí zvláště složitých případů, rozhodující orgán neučinil ve věci jediný úkon. Věcí se začal zabývat až po uplynutí dvou měsíců (obrátil se za účelem přesného a úplného zjištění stavu věci na Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a na ředitele Konzervatoře a Ladičské školy). V této souvislosti je třeba zmínit, že z rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, které v řízení mimo odvolací řízení zrušilo původní rozhodnutí (viz výše), vyplývá, že vyjádření ředitele Konzervatoře a Ladičské školy si správní orgán zajistil již před vydáním svého prvního rozhodnutí ze dne 5. května 2000. Nebylo tedy jasné, proč rozhodující orgán žádal opětovné vyjádření ředitele zmíněných škol. Dle závěrů veřejného ochránce práv byla zbytečná i žádost odboru matrik o prodloužení lhůty pro rozhodnutí. S ohledem na okolnosti případu a na skutečnost, že po vrácení věci nemusel správní orgán provádět celé řízení, ale jen jeho doplnění ve smyslu pokynů Ministerstva vnitra, se lze domnívat, že lhůta pro rozhodnutí dodržena být mohla a měla. Je zřejmé, že předpoklady pro rychlý, efektivní a racionální postup správního řízení v předmětné věci dány byly, avšak nečinností správního orgánu došlo ke zbytečným průtahům v tomto řízení.

Vedoucí odboru matrik se k výsledkům šetření veřejného ochránce práv v zákonné lhůtě nevyjádřila. Naopak obvodní úřad nadále udržoval závadný stav. Proto se veřejný ochránce práv obrátil na nadřízený orgán a navrhl neprodlené opatření k nápravě spočívající v atrakci rozhodování podle § 50 správního řádu. Nadřízený orgán ani po více než měsíci nereagoval, proto byl znovu osloven. Nato obdržel veřejný ochránce práv zprávu, že dne 18. 10. 2001 bylo panu B. osvědčení o nabytí státního občanství ČR vydáno. Nadto byl veřejný ochránce práv posláze o přijatých koncepčních a

organizačních opatření, která umožnila včasné vyřizování státoobčanské agendy.

Ostatní shora nezačleněné obory v působnosti

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 585 podněty.

V této skupině jsou soustředěny podněty z nejrůznějších oblastí veřejné správy. Jedná se o takové oblasti činnosti orgánů veřejné správy, jichž se týká pouze omezený, věcně nebo konkrétní situací podmíněný počet podnětů. Následující výběr případů ilustruje nejtypičtější okruhy vztahů, kterými se v této oblasti v roce 2001 veřejný ochránce práv zabýval.

Nedostatečné zajištění vkladů v družstevních záložnách

Podněty sp. zn.: 132/2000/VOP/DV a řada dalších.

V průběhu roku 2001 se na veřejného ochránce práv obracela řada nespokojených klientů zkrachovalých spořitelních a úvěrních družstev s žádostí o to, aby zasáhl a napomohl ochraně jejich práv. Vzhledem k tomu, že věc nespádala přímo do působnosti veřejného ochránce práv ve smyslu zákona a s přihlédnutím ke skutečnosti, že byla Parlamentem ČR přijata novela zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, která zohlednila oprávněné požadavky poškozených družstevníků, omezil se veřejný ochránce práv na to, že zprostředkoval těm, kdož se na něj obrátili, právní radu a vysvětlil způsob, jak postupovat při uspokojení nároků.

Veřejný ochránce práv se setkal se skutečností, že existovalo několik kategorií majitelů vkladů v družstevních záložnách, kteří jejich úpadkem byli, často zcela bez možnosti věc ovlivnit, postiženi citelněji, než ostatní. Z níže uvedených důvodů totiž až do přijetí zákona č. 406/2001 Sb., který novelizoval zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, neměli nárok ani na výplatu náhrady za pojištěný vklad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen (dále jen Fond). Podle § 18 odst. 2 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech v tehdy platném znění, tato náhrada činila 80 % součtu všech jeho vkladů u družstevní záložny po odečtení všech vkladatelových závazků vůči záložně. Maximální výše náhrady činí 100 000,- Kč. Tato náhrada se podle § 14 odst. 5 zákona poskytuje pouze členům družstevních záložen. Skupinu zmíněných citelně postižených majitelů vkladů tvořili:

- dědicové po zemřelých členech družstevních záložen,
- zaměstnanci družstevních záložen,

- osoby, které dobrovolně ukončily členství.

Zástupci všech tří výše zmíněných skupin se na veřejného ochránce práv obrátili s žádostí o zajištění nápravy jejich situace. Veřejný ochránce práv v této věci zahájil šetření.

V jeho průběhu zjistil, že situace dědiců a zaměstnanců družstevních záložen byla zapříčiněna zákonnou úpravou družstevního peněžnictví a v jejich případě se Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (dále jen Úřad) nedopustil žádného pochybení.

Poněkud odlišná byla situace osob, které dobrovolně ukončily členství. Všichni takto postižení byli vkladateli jedné záložny. V ní se během její nucené správy vystřídali tři nucení správci (kteří jsou zaměstnanci Úřadu). První z nich všem členům rozeslal dopis, který mimo jiného obsahoval odstavec, ve kterém je nucený správce informoval, jakým způsobem je možno členství v záložně ukončit (v dopise byla přímo formulována věta, kterou bylo nutno použít). Z kontextu dopisu bylo možno chápat, že nucený správce nabádá členy záložny k ukončení členství, což mnoho z nich takto pochopilo a dopis s požadovanou větou odeslalo.

Nucený správce, který nastoupil jako druhý, na tyto úkony nebral zřetel a nadále se zmiňovanými občany vedl korespondenci jako se členy (včetně požadavku na zaplacení uhrazovací povinnosti, která se vztahuje jen na členy záložny).

Třetí nucený správce pak dotčeným občanům oznámil, že nejsou členy družstevní záložny a nemají tedy nárok na vyplacení náhrady za pojištěný vklad z Fondu.

Svou činností tedy zaměstnanci Úřadu způsobili, že po určitou dobu ztratila část vkladatelů v záložně nárok na výplatu náhrady za pojištěný vklad. Veřejný ochránce práv se na Úřad proto obrátil s žádostí, aby navrhl možné řešení celé situace.

Úřad veřejného ochránce práv informoval, že z jeho přímé iniciativy byla připravena poslanecká novela zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, která by tyto tvrdosti zákona odstranila, a to i zpětně. Veřejný ochránce práv se s tímto řešením spokojil.

Tato novela pak byla ve zkrácené proceduře přijata dne 24. října 2001 a pod číslem 406/1991 Sb. dne 20. listopadu 2001 vyhlášena. Účinnosti nabyla k 1. prosinci 2001. Veřejný ochránce práv o její přípravě a přijetí občany, kteří se na něj obrátili, informoval s upozorněním, aby se znovu obrátili na Fond, který by jejich nárok měl posoudit ve světle změněné právní úpravy a náhradu za pojištěný vklad jim vyplatit.

Podnět sp. zn. 4606/2001/VOP/DL

Úřad práce se dopustil pochybení a postupoval v rozporu s principy dobré správy (správnosti a přiměřenosti), neboť rozhodl o vyřazení stěžovatelky ze seznamu uchazečů o zaměstnání, protože ji nabídnutý zaměstnavatel nepřijal do zaměstnání z důvodu, že žádala o úpravu pracovní doby ke zvládnutí studia při zaměstnání.

Slečna Č. byla přijata k tříletému kombinovanému bakalářskému studiu na vysoké škole. Kombinované studium je podle § 44 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, svojí hodinovou výměrou koncipováno jako studium při zaměstnání. Slečna Č. podle předpisů o sociálním zabezpečení tudíž není „nezaopatřeným dítětem, které se soustavně připravuje na budoucí povolání“, resp. jí nenáleží přídatky na děti ani jiné sociální dávky a rodiče k ní nemají vyživovací povinnost.

Proto se v souladu se zákonem o zaměstnanosti řádně ucházela o zaměstnání prostřednictvím úřadu práce. Úřad práce ji zařadil do evidence uchazečů o zaměstnání a přiznal jí hmotné zabezpečení s vědomím toho, že studuje, což úřadu práce doložila potvrzením o přijetí ke studiu. Na místo doporučené jí úřadem práce se ve stanovený den dostavila, avšak byla odmítnuta zaměstnavatelem „z důvodu studia“. Při pohovoru u zaměstnavatele totiž jmenovaná informovala zaměstnavatele o potřebě budoucího uvolnění ze zaměstnání v rozsahu 16 dní v roce za účelem možnosti absolvování studijních povinností, čemuž zaměstnavatel odmítl vyhovět. Jmenovaná byla následně úřadem práce vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu úmyslného maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání. Jejím oprávněnému prostředku nebylo Ministerstvem práce a sociálních věcí vyhověno a rozhodnutí úřadu práce potvrzeno. Obrátila se proto na veřejného ochránce práv.

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv shodně s odvolacím orgánem dospěl k závěru, že odmítnutí uchazečky o zaměstnání zaměstnavatelem „z důvodu studia“ nelze vytknout zaměstnavateli jako porušení jeho povinností, neboť zaměstnavatel tak využil svého práva výběru zaměstnanců podle situace na trhu práce, když se mu nabízí dostatek zaměstnanců, kteří si nekladou na pracovní dobu žádné požadavky. V žádném případě však se veřejný ochránce práv neztotožnil s jeho názorem, že skutečnost, že slečna Č. žádala úpravu pracovní doby, aby mohla zvládnout studijní povinnosti, lze ze strany úřadu práce kvalifikovat jako úmyslné maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání. Úřad práce má povinnost postupovat při výkonu státní správy v oblasti realizace práva na zaměstnání tak, aby nenarušil ostatní práva, která uchazeči o zaměstnání ústava a listina základních práv a svobod zaručuje. Postupem úřadu práce byla v podstatě stěžovatelka nucena k tomu, aby zanechala řádného bakalářského kombinovaného studia na vysoké škole, pokud chce najít zaměstnání. Studium na vysoké škole by mělo být, podle

názoru veřejného ochránce práv, úřadem práce chápáno jako zvyšování kvalifikace a snaha o zlepšení možností uplatnění na trhu práce v budoucnu. Lze proto konstatovat, že v tomto případě úřad práce nepostupoval přinejmenším v souladu s principy dobré správy (správnosti, spravedlivosti, přiměřenosti apod.)

Otázkou ovšem je, zda s ohledem na dikci ustanovení § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti umožňuje dostatek prostoru pro správní uvážení úřadu práce sám zákon (blíže k tomu v další části této zprávy).

Podnět sp. zn. 3156/2001/VOP/VR

Po zásahu veřejného ochránce práv napravil své pochybení Úřad práce v D. Úřad práce se dopustil závažného pochybení a jednal v rozporu s právem, neboť sice zahájil správní řízení ve věci maření součinnosti uchazeče o zaměstnání s úřadem, avšak v zahájeném řízení nepokračoval a řízení neukončil zákonem stanoveným způsobem (vydáním rozhodnutí). Pochybil také v tom, že stěžovatele z evidence vyřadil na základě jeho údajné žádosti, aniž by však takovou průkaznou žádostí disponoval. Úřad práce nevedl řádnou a úplnou evidenci o dotčeném uchazeči. V důsledku nezákonného postupu úřadu práce vznikly stěžovateli mnohé problémy, mj. dluh na zdravotním pojištění.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan K. s žádostí o pomoc ve svém letitém, dosud nevyřešeném problému. Pan K. ve svém podnětu uvedl, že byl úřadem práce vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, aniž o to požádal nebo k tomu byl zákonný důvod. V důsledku toho mu vznikly nejen mnohé problémy osobního charakteru, ale také nedoplatek na zdravotním pojištění. Pan K. byl z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen k datu 21. 3. 1996. Od té chvíle mu vznikl ke dni 31. 12. 1997 dluh na zdravotním pojištění ve výši 8 860,- Kč.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření a vyzval úřad k podání vysvětlení a předložení spisového materiálu. Z předložených materiálů zjistil, že s panem K. měl být sepsán dne 8. 11. 1995 protokol o maření součinnosti (protokol však nebyl úřadem veřejnému ochránci práv doložen). Důvodem k tomu mohlo být jeho nedostavení se k jednání na úřad dne 25. 9. 1995 a dne 11. 10. 1995. Maření součinnosti s úřadem pan K. omlouval, jak bylo uvedeno v evidenci úřadu, svým špatným zdravotním stavem. Sepsáním protokolu o maření součinnosti zahájil úřad práce dne 8. 11. 1995 správní řízení ve věci vyřazení pana K. z evidence uchazečů o zaměstnání tak, jak byl k tomu oprávněn podle § 12 odst. 2, písm. a), z. č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. V zahájeném řízení však již nepokračoval a řízení neukončil správním rozhodnutím.

Úřad práce s panem K. od 23. 3. 1996 nejednal, k potřebné součinnosti ho dále nevyzýval, čímž porušil svoji povinnost, stanovenou mu v ust. § 7 odst. 2, z. č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Dne 10. 12. 1997 pak úřad pana K.

uvědomil o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ke dni 21. 3. 1996 tak, že mu na podatelně o tom vydal potvrzení. Konal tak přesto, že nedisponoval žádným průkazným podkladem, na jehož základě by tak mohl učinit. Skutečně průkaznou žádost o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání k datu 31. 12. 1997 obdržel úřad práce totiž až dne 16. 12. 1997. Pan K. marně písemně žádal úřad práce o řádné vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Úřad práce žádným způsobem neukončený právní vztah s panem K. neřešil až do roku 2001, tedy po dobu pěti let od data nezákonného vyřazení pana K. z evidence uchazečů.

Veřejný ochránce práv úřadu práce. zjištěná pochybení vytkl a vyzval ho k nápravě. Úřad práce výtky veřejného ochránce práv akceptoval a dne 21. 11. 2001 vyřadil pana K. z evidence uchazečů o zaměstnání na základě jeho skutečné a průkazné žádosti k datu 31. 12. 1997 a vystavil panu K. o tom potvrzení. Tím zanikl i dluh pana K. na zdravotním pojištění. Současně úřad práce po šesti letech rozhodl o zastavení správního řízení o vyřazení pana K. z evidence uchazečů o zaměstnání, neboť úmyslné maření součinnosti, kterého se měl dopustit pan K. tím, že se dne 11. 10. 1995 nedostavil na úřad k jednání, v průběhu řízení nebylo prokázáno.

Podnět sp. zn. 2449/2001/VOP/NB

Veřejný ochránce práv zjistil v tomto případě nedostatky ve výkonu kontrolní činnosti úřadu práce v oblasti dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů zaměstnavateli. Poté, co byly nedostatky úřadu práce vytčeny, zjednal nápravu a učinil taková opatření, která by měla zajistit i do budoucna řádné plnění povinností tohoto správního úřadu.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní S. s žádostí o prošetření postupu úřadu práce. Paní S. se rozhodla ukončit ke dni 31. května 2000 pracovní poměr se svým zaměstnavatelem a navrhla mu proto ukončení pracovního poměru dohodou. Protože zaměstnavatel na tento návrh adekvátně neodpověděl a z obou stran nebyl učiněn žádný další platný úkon směřující k ukončení pracovního poměru, zůstal tento pracovní poměr zachován. Přesto ji zaměstnavatel nadále nezaměstnával a vzkázal jí, že jí běží dvouměsíční výpovědní lhůta. Paní S. dne 1. června 2000 nastoupila k jinému zaměstnavateli. Jak uvedla, celý měsíc květen 2000 ještě u bývalého zaměstnavatele odpracovala - proto požadovala vyplacení mzdy a proplacení dovolené. Nestalo se tak ani po několika dalších písemných a ústních žádostech. V červenci 2001 však obdržela od bývalého zaměstnavatele potvrzení o zdanitelném příjmu, v němž byla zahrnuta i mzda za květen 2000, přestože ji nikdy nepřevzala. Obrátila se proto se stížností na živnostenský odbor místního úřadu, který věc správně postoupil věcně příslušnému úřadu práce. Ten však paní S. 25. května 2001 sdělil, že její stížnost není oprávněn řešit s ohledem na skutečnost, že není zaměstnavateli v žádném směru nadřízen a není oprávněn zjednat nápravu. Současně věc doporučil řešit soudní cestou.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření a požádal ředitele úřadu práce o vysvětlení postupu při výkonu kontrolní činnosti dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů u bývalého zaměstnavatele paní S. Ředitel úřadu práce k dotazu sdělil, že podnět paní S. byl zahrnut do stanoveného plánu kontrolní činnosti úřadu práce na rok 2001, neboť kontrolní šetření u jejího bývalého zaměstnavatele bylo provedeno opakovaně od 6. prosince 1999 do 21. března 2000 a dále od 2. května 2001 do 7. května 2001 s negativním výsledkem. Paní S. nebyla o dalším zamýšleném postupu úřadu práce v rámci kontrolní činnosti informována proto, že výsledky kontroly nemůže úřad práce ovlivnit konkrétní individuální požadavky stěžovatele a jediné řešení úřad práce, podle sdělení ředitele, spatřuje v uplatnění nároku soudní cestou.

Na základě provedeného šetření veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že úřad práce v tomto případě nepostupoval správně. Úřady práce podle ustanovení § 8 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, vykonávají nad zaměstnavateli kontrolu nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů. Pokud u zaměstnavatele zjistí nedostatky spočívající v porušení pracovněprávních předpisů, jsou povinny vyžadovat jejich odstranění a na tuto nápravu dohlédnout, popř. ukládat ve smyslu ust. § 9 cit. zákona pokuty až do výše 1 mil. Kč. Provádí-li úřad práce kontrolu na základě písemného podnětu, informuje písemně o způsobu a výsledcích kontroly toho, kdo podnět podal. Vzhledem k výše citovaným zákonným ustanovením úřad práce ve svém úředním postupu pochybil, neboť nekonal v souladu s principem dobré správy, jelikož nekonal, když konat měl, a o svém postupu paní S. dostatečně neinformoval.

Na zjištění veřejného ochránce práv reagoval ředitel úřadu práce přijetím opatření, která by měla zamezit opakování podobných případů v budoucnu:

- každá stížnost bude nadále důvodem pro kontrolní šetření, ať bezprostřední nebo následné, dle kapacitních možností,
- autor stížnosti bude o tomto zařazení informován stejně jako o výsledku šetření.

Stížnost S. pak byla důvodem k provedení kontroly u jejího bývalého zaměstnavatele, při které byla zjištěna zaviněná porušení povinností uložených zákonem o mzdě. Za zjištěná pochybení byla úřadem práce zaměstnavateli uložena pokuta.

Podnět sp. zn. 1948/2001/VOP/VK

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení orgánu ochrany přírody a krajiny, který uložil na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu v blokovém řízení pokutu za porušení zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Po upozornění na tento nedostatek bylo od vymáhání pokuty upuštěno.

V srpnu roku 1999 nocoval pan S. se svým synem na hranici chráněné krajinné oblasti. Orgánem ochrany přírody a krajiny byl upozorněn, že se dopustil přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny (z. č. 114/1992 Sb.) a byla mu uložena pokuta ve výši 1000,- Kč. Pan S. s uložením pokuty nesouhlasil, neboť se domníval, že se nacházel již mimo území CHKO, a požadoval ohledně přestupku provedení správního řízení. Orgán ochrany přírody a krajiny však na zaplacení pokuty trval a požádal místně příslušný finanční úřad, aby přistoupil k vymáhání pokuty exekučními prostředky. Finanční úřad tak učinil a panu S. pokutu včetně exekučních nákladů srazil ze mzdy.

Pan S. se poté obrátil na veřejného ochránce práv. Po provedeném šetření bylo zjištěno, že ze strany orgánu ochrany přírody a krajiny došlo k pochybení ve věci právní kvalifikace přestupku, neboť pan S. se opravdu nenacházel v CHKO, nýbrž několik metrů za její hranicí. Nadto nepostupoval správně ani po procesní stránce, neboť trval na zaplacení blokové pokuty, ačkoliv měl správně zahájit nezkrácené přestupkové řízení a vydat správní rozhodnutí o přestupku.

Poté, co veřejný ochránce práv orgánu ochrany přírody a krajiny svá zjištění oznámil, byla panu S. již sražená pokuta příslušným finančním úřadem na základě podnětu orgánu ochrany přírody a krajiny vrácena.

Sp. zn.: 5553/2001/VOP/PL

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení správního úřadu, které spočívalo v tom, že příslušnému orgánu nepostoupil k projednání podání stěžovatelky, oznamující spáchání přestupku. Úřad městské části vydal stanovisko o své nepřislusnosti k projednání věci, aniž by jeho orgán příslušný k projednávání přestupků (tedy komise pro projednávání přestupků) jednání uvedená v podání přezkoumal a posoudil ve smyslu zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, a postupoval tak v rozporu s § 19 odst. 2 správního řádu, neboť podání neposuzoval podle jeho obsahu. Po zásahu veřejného ochránce práv učinil správní úřad opatření k nápravě, která by měla zajistit, aby se podobná situace neopakovala.

Paní D. se obrátila na tajemníka Úřadu městské části B. s oznámením o spáchání přestupků proti občanskému soužití, kterých se měl vůči ní

dopustit majitel domu, v němž bydlí. Současně tajemníka požádala o právní kvalifikaci jednání majitele domu. V odpovědi jí bylo sděleno, že předložené skutky nelze kvalifikovat jako přestupky, přestupková komise není k projednání záležitosti věcně příslušná, a že předmětné jednání majitele domu by mohlo být Policií ČR posouzeno jako trestný čin.

Veřejný ochránce práv v rámci šetření zjistil, že vyslovení nepřislusnosti však nebylo vlastním rozhodnutím komise pro projednávání přestupků, která jediná je příslušná posuzovat oznámení o přestupcích, nýbrž neformálním aktem tajemníka. Přestupková komise se oznámením o spáchání přestupků prokazatelně nezabývala, uvedené skutky na svém jednání nepřezkoumala a neposoudila. To dokazuje i skutečnost, že o případném projednání neexistují žádné záznamy či protokoly. Tento postup byl ze strany úřadu městské části odůvodněn tím, že podání stěžovatelky nebylo považováno za oznámení o přestupku, ale pouze jako žádost o vyjádření tajemníka k uvedeným jednáním.

Na základě závěrečné zprávy o výsledku šetření, ve které bylo konstatováno pochybení úřadu městské části, byla přijata nápravná opatření. Podání stěžovatelky bylo postoupeno komisi pro projednávání přestupků, která se věcí začala zabývat. Podání bylo v jedné části postoupeno i odboru výstavby a územního rozvoje úřadu místní části, příslušnému k řízení o přestupku podle stavebního zákona. Pochybení bylo rovněž řešeno s pracovníkem, který se ho dopustil. Dále byla vedoucím odborů úřadu městské části zdůrazněna nutnost posuzovat obdržená podání dle obsahu, a nikoliv označení, tak aby pro příště nedocházelo ke vzniku obdobných pochybení.

Státní správa na úseku dopravy

Podněty sp. zn. 4151/2001/VOP/MV a 4579/2001/VOP/MV

V rámci řešení těchto podnětů zjistil veřejný ochránce práv nejednotný postup okresních úřadů při aplikaci zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Tato nejednotnost je do jisté míry způsobena nejednoznačným zněním zákona, nicméně by postačovalo, kdyby Ministerstvo dopravy a spojů České republiky jako nadřízený orgán sjednotilo výklad sporných ustanovení. Na tuto skutečnost bylo ministerstvo upozorněno, prozatím se však ke zjištění veřejného ochránce práv nevyjádřilo.

Panu N. byl vykraden osobní automobil a odcizeny osobní doklady, mimo jiné též řidičský průkaz. Dne 13. 8. 2001 ohlásil odcizení řidičského průkazu na okresním úřadě. Na základě oznámení mu bylo podle § 115 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb. vydáno potvrzení o odcizení řidičského průkazu. Potvrzení platí třicet dnů ode dne jeho vydání, avšak pouze na území České republiky. Duplikát řidičského průkazu mu byl vydán až po uplynutí oněch

třiceti dní. Stěžovateli, zaměstnanému v Německu, vznikla nevydáním duplikátu řidičského průkazu značná újma. Na základě podnětu pana N., který poukázal i na to, že na jiných okresních úřadech postupují jinak, bylo zahájeno šetření ve věci postupu referátu dopravy a silničního hospodářství okresního úřadu, který odmítl vydat panu N. duplikát řidičského průkazu za odcizený řidičský průkaz ve lhůtě kratší než třicet dnů. Přednosta okresního úřadu v odpovědi uvedl, že postup referátu byl konzultován s pracovníky ministerstva. Písemná odpověď ministerstva potvrdila správnost postupu okresního úřadu. V tomto smyslu byla také stížnost pana N. vyřízena a konstatováno, že okresní úřad se nedopustil pochybení. Přednosta okresního úřadu však upozornil na to, že ministerstvo zřejmě toleruje nejednotný výklad zákona č. 361/2000 Sb. v praxi okresních úřadů, čímž zavdává příčinu ke stížnostem a ve svém důsledku vytváří i podmínky ke korupci.

Podle § 115 odst. 3 zákona vydá okresní úřad po ohlášení ztráty, odcizení, poškození nebo zničení potvrzení o oznámení ztráty, odcizení, poškození nebo zničení řidičského průkazu, které podle § 115 odst. 4 platí třicet dnů ode dne vydání. Podle § 115 odst. 5 se po uplynutí platnosti potvrzení vystaví duplikát podle § 112. Z toho se dá dovodit, že okresní úřad nemůže vydat duplikát řidičského průkazu náhradou za řidičský průkaz ztracený, odcizený, poškozený nebo zničený před uplynutím třicetidenní lhůty od oznámení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení. Zákon však v § 112 zároveň stanoví, že za řidičský průkaz ztracený, odcizený, poškozený nebo zničený se vydává duplikát řidičského průkazu a že duplikát vydá příslušný okresní úřad bezodkladně po podání žádosti o vydání duplikátu řidičského průkazu.

V průběhu šetření byla z více zdrojů (stížnost pana N., sdělení přednosta okresního úřadu, vlastní namátková zjištění pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv) zjištěna nejednotná praxe okresních úřadů při vydávání duplikátů řidičských průkazů. Převažující se zdá být „vstřícnější“ přístup okresních úřadů. Bylo proto zahájeno šetření z vlastní iniciativy a ministerstvo požádáno o vysvětlení a vyzváno ke kontrolám okresních úřadů. Ministerstvo v odpovědi opakovaně potvrdilo správnost postupu okresního úřadu. Zároveň však připustilo, že okresní úřady nepostupují jednotně. Ministerstvu byla dána poměrně dlouhá lhůta k provedení kontrol a podání následné zprávy, takže případ není dosud definitivně uzavřen.

Podnět sp.zn. 4150/2001/VOP/PJ

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení Ministerstva dopravy a spojů ČR, které nerozhodlo ve správním řízení v pořádkové lhůtě stanovené zákonem, ani neprodloužilo lhůtu k rozhodnutí, a porušilo tak ustanovení § 49 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Po zásahu veřejného ochránce práv se ministerstvo případem začalo zabývat a správní řízení neprodleně ukončilo.

Paní B. se obrátila na veřejného ochránce práv s žádostí o pomoc ve věci nečinnosti Ministerstva dopravy a spojů ČR. Paní B. podala proti

rozhodnutí ministerstva v prvním stupni v zákonné lhůtě rozklad. Po dobu 16 měsíců úřad v dané věci ničeho neučinil a teprve po opakované urgenci bylo paní B. sděleno, že se spis ztratil. Dne 13. 7. 1999 proto pořídila kopie veškeré dokumentace k tomuto případu a zaslala úřadu. O podaném rozkladu bylo rozhodnuto ministrem teprve dne 19.10.1999, a to tak, že rozkladu se vyhovuje a původní rozhodnutí se ruší. Toto rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 22. 10. 1999. Stěžovatelka očekávala, že v souladu se správním řádem Ministerstvo dopravy a spojů ve věci znovu rozhodne, avšak nestalo se tak. Dopisem ze dne 24. 3. 2000 a ze dne 13. 6. 2000 žádala stěžovatelka úřad o sdělení postupu ve věci. Odpovědi na tyto žádosti však neobdržela.

V rámci provedeného šetření bylo zjištěno pochybení ze strany ministerstva, které spočívalo v nečinnosti. Tím bylo porušeno ustanovení § 49 správního řádu. Ředitel příslušného odboru ministerstva sdělil, že v současné době se ministerstvo na základě podnětu ochránce opět předmětnou záležitostí zabývá, aby mohla být v co možná nejkratším termínu vyřízena. Rovněž ve svém dopise uznal, že postup jeho úřadu nijak neomlouvá ani tehdejší fluktuace pracovníků, příslušných k vedení této agendy, a v závěru své odpovědi vyjádřil politování nad nedostatky, ke kterým došlo v dosavadním průběhu správního řízení. Ministerstvo dopravy a spojů následně o žádosti stěžovatelky ve správním řízení neprodleně rozhodlo.

Soudní správa – průtahy v řízení

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 342 podnětů.

Podnět sp. zn. 5092/2001/VOP/DM

Veřejný ochránce práv v daném případě nezjistil neodůvodněné průtahy v soudním řízení a nevyužil svého práva navrhnout opatření k nápravě. Příklad však slouží k ilustraci příčin, které vedou k tomu, že soudy z objektivních příčin nemohou plně realizovat článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a projednávat věci bez zbytečných průtahů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan B. se stížností na průtahy v konkursním řízení, které bylo vedeno Vrchním soudem v Olomouci. Pan B. v podnětu uvedl, že si stěžoval dopisem ze dne 22. 8. 2001 k rukám předsedy Vrchního soudu v Olomouci na správce konkursní podstaty Š. Místopředsedkyně Vrchního soudu v Olomouci mu dne 17. 9. 2001 sdělila mimo jiné to, že zaviněné průtahy v řízení nebyly zjištěny. Spis byl tomuto soudu předložen dne 4. 10. 2000 a dosud ve věci nebylo rozhodnuto. Dále stěžovateli sdělila, že s ohledem na množství a složitost projednávaných věcí a dlouhodobě nedostatečném obsazení konkursního senátu Vrchního soudu v Olomouci se bohužel nedaří odvolání vyřizovat v krátkých lhůtách. Pan B.

se s tímto odůvodněním nespokojil zejména proto, že pouhé sdělení, že soud nemůže ve věci jednat z důvodu množství případů, považoval za účelové.

Veřejný ochránce práv ve věci zahájil šetření, v jehož rámci požádal předsedu Vrchního soudu v Olomouci o vyjádření a sdělení stanoviska, zda, kdy a jakým způsobem byly plněny úkoly orgánu státní správy soudů. Předseda soudu sdělil, že úkoly soudního dohledu plní jednak osobně, jednak prostřednictvím svých místopředsedů. Soudní dohled spočívá v první řadě v pravidelném sledování nápadů a počtu skončených věcí v jednotlivých senátech jednotlivými soudci, jednak ve sledování věcí neskončených formou pravidelných prověrek. V případě zaviněných průtahů pak podává návrhy na zahájení kárného řízení. K objasnění celkové situace pak předseda soudu sdělil, že si je vědom toho, že vrchní soud zejména na úseku obchodním a při vyřizování věcí konkursních nepostupuje dostatečně rychle, a proto je jeho činnost terčem oprávněných stížností z řad účastníků. Tento stav je však takřka výlučně zaviněn nedostatečným obsazením vrchního soudu, přičemž nejvíce soudců chybí právě na úseku obchodním. I přes tento deficit však klesl počet neskončených věcí na obchodním úseku z 5728 nevyřízených věcí vykazovaných k 31. 1. 2001 na 4971 věcí k 30. 11. 2001, naproti tomu počet neskončených konkursních věcí v uvedeném období stoupl ze 132 v lednu 2001 na 193 k 30. 11. 2001. Přitom teprve v průběhu tohoto roku se podařilo konkursní senát doplnit třetím soudcem. Při vědomí naléhavosti řešení tohoto neutěšeného stavu byli v současné době kontaktováni další dva soudci, o které byť formou stáže, by měl být konkursní senát posílen.

Veřejný ochránce práv situaci v případě pana B. mohl posoudit pouze v rámci své působnosti, tj. mohl se pouze věnovat otázce výkonu státní správy soudů. Předsedové jednotlivých soudů vykonávají soudní dohled dle zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto zákona předseda soudu dbá o důstojnost jednání, o dodržování zásad soudcovské etiky a o plynulost soudního řízení příslušného soudu. K tomu účelu provádí prověrky soudních spisů, dohlíží na úroveň soudního jednání a vyřizuje stížnosti, mimo jiné pak především stížnosti na průtahy v řízení. Stížnost na průtahy v řízení pak musí být vyřízena do dvou měsíců od podání. Z poskytnutých příloh bylo zjištěno, že se pan B. obracel v předmětné věci na soud podáním ze dne 22. 8. 2001; šlo o stížnost na správce konkursní podstaty Š. Odpověď na svou stížnost obdržel stěžovatel dopisem ze dne 17. 9. 2001. Lhůta stanovená pro vyřízení stížnosti byla dodržena. Z vyjádření předsedy Vrchního soudu v O. pak vyplývá, že průtahy v řízení, které objektivně nastaly, nebyly neodůvodněné – tj. nebylo možné proti nim zasáhnout v rámci státní správy soudů a postupu místopředsedkyně a předsedy soudu nemohlo být vytýkáno pochybení.

Závěrem je třeba zmínit, že výše zmíněný závěr veřejného ochránce práv v této věci vyplýval z celkového posouzení situace v soudnictví. Máme-li posuzovat plnění úkolů státní správy soudnictví, musíme brát ohled i na pracovní podmínky, které významnou měrou ovlivňují práci soudců vedle

organizace práce a svým způsobem předurčují počet vyřízených případů v určitém čase. Je věcí státu organizovat své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině základních práv a svobod byly respektovány. Nedostatky spočívající v technicko-organizačních a personálních problémech nemohou jít k tíži těch, kteří od soudu očekávají ochranu svých práv v přiměřené lhůtě, a nemohou být vytýkány ani soudu, jemuž nepřísluší zajišťovat chod soudu např. po stránce personální.

Podnět sp. zn. 3561/2001/VOP/DH

Tento případ slouží jako ilustrace vedlejších negativních následků průtahů v soudním řízení, ať už odůvodněných, nebo neodůvodněných. Tím, že byl návrh stěžovatelky na prohlášení za mrtvého soudem vyřešen až po téměř třech letech, ztratila nárok na vyplacení části sirotčího důchodu. Ve stejné situaci se ocitli i její dva nezletilí sourozenci. Veřejný ochránce práv byl nucen konstatovat, že ač k právnímu pochybení nedošlo, příčinou ztráty nároku na část dávek byla délka řízení o prohlášení za mrtvého. Současně poučil stěžovatelku o možném postupu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Na veřejného ochránce práv se obrátila slečna S. s žádostí o pomoc proti postupu České správy sociálního zabezpečení (dále ČSSZ) ve věci jejího sirotčího důchodu. ČSSZ slečně S. přiznala sirotčí důchod po jejím otci, který byl prohlášen za mrtvého, a vyplatila jí částku důchodu tři roky zpětně ode dne podání žádosti. Slečna S. považovala za újmu, že tímto postupem nebyla pokryta celá doba ode dne předpokládaného úmrtí otce do dne podání žádosti o sirotčí důchod.

Veřejný ochránce práv na základě dokumentů, které si od slečny S. a ČSSZ vyžádal, konstatoval, že ČSSZ nijak nepochybila. Podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se rozlišuje vznik nároku na důchod a vznik nároku na výplatu dávky důchodu. Nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek pro jeho existenci – tj. v případě slečny S. vznikl k 19. 7. 1997 (datum, které bylo uvedeno v rozsudku soudu jako den, který otec slečny S. nepřežil). Nárok na výplatu dávky důchodového pojištění však vzniká splněním podmínek pro vznik nároku a podáním žádosti o přiznání nebo vyplacení důchodu. Žádost však slečna S. (resp. její zákonný zástupce) podala až 4. 4. 2001. Jakkoliv pak podle zákona o důchodovém pojištění nárok na dávku jako takovou uplynutím času nezaniká, zaniká nárok na výplatu jednotlivých částek důchodu, a to uplynutím tří let ode dne, za který by dávka důchodu náležela. Slečně S. tak mohl být sirotčí důchod vyplacen zpětně pouze za dobu od 4. 4. 1998, nikoliv od 19. 7. 1997, kdy podle rozsudku soudu otec stěžovatelky zemřel.

To, že slečna S. podala žádost o sirotčí důchod až ke dni 4. 4. 2001, nebylo však v žádném případě její vinou. Na vině tohoto stavu, pro slečnu S. jednoznačně nepříznivého, byl Okresní soud v O., který ve věci prohlášení

otce slečny S. za mrtvého postupoval dosti liknavě a nenařizoval pružně jednání ve věci. Návrh na prohlášení za mrtvého byl podán v dubnu 1998, ale teprve 16. 1. 2001 byl vynesena rozsudek (zde je nutno podotknout, že po dobu jednoho roku musí být dána možnost nezvěstnému přihlásit se). Je otázka, zda průtahy v činnosti byly odůvodněné či neodůvodněné, nicméně v každém případě je možné konstatovat, že délka soudního řízení v tomto případě nepříznivě ovlivnila i právní vztahy, které předmětem řízení nebyly.

Podnět sp. zn. 1965/2001/VOP/DM

Veřejný ochránce práv zjistil neodůvodněné průtahy v exekučním řízení, které bylo vedeno Městským soudem v B. Ve věci navrhl opatření k nápravě, která byla předsedkyní soudu akceptována a se soudci odpovědnými za vadný postup bylo zahájeno kárné řízení.

Na základě podnětu pana F. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci průtahů v řízení o výkon rozhodnutí prodejem nemovitostí vedeného u Městského soudu v B. Pan F. podal návrh na exekuci dne 8. 3. 1999. I přes několikeré urgencye a stížnosti však nebylo soudem ve věci konáno.

Předsedkyně Městského soudu v B. na dotaz veřejného ochránce práv sdělila, že průtahy ve vyřizování věci byly způsobeny neúplným návrhem na zahájení řízení, ale také onemocněním vyřizujícího soudce JUDr. V. a dále, že věc byla podle rozvrhu práce pro rok 2001 přidělena k vyřízení předsedkyni senátu JUDr. H., jejíž rozhodnutí obdrží oprávněný v nejbližších dnech. Vyřízení věci z důvodu průtahů je správou soudu sledováno, a to z důvodu podané stížnosti oprávněným a taktéž podnětu Ministerstva spravedlnosti ČR. Na základě doplňujících informací bylo zjištěno, že hlavní vinu na protahování případu nese nikoliv účastník (vada podání byla včas a řádně odstraněna), ale soudci, kterým byla věc podle rozvrhu práce přidělena.

Veřejný ochránce práv proto předsedkyni Městského soudu v B. seznámil s výsledky šetření a vyzval ji k vyjádření se k těmto zjištěním a k přijetí opatření k nápravě. Předsedkyně Městského soudu v B. k této výzvě sdělila, že u JUDr. V. byl podán návrh na zahájení kárného řízení a JUDr. H. byla odvolána z funkce místopředsedkyně.

2.2 PODNĚTY, U NICHŽ PŘÍSLUŠNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NENÍ DÁNA

Na tomto místě, kde se předkládaná zpráva zabývá problematikou vyřizování podnětů, jejichž celý předmět nebo jeho větší či menší část není veřejný ochránce práv podle ustanovení § 1 potažmo § 12 zákona o veřejném ochránci práv kompetentní řešit, je třeba se zmínit o principiální otázce praktické aplikace dikce zákona. Od samého počátku uvádění zákona v život usiloval veřejný ochránce práv, jak se ostatně tato zpráva letmo zmiňuje v souvislosti s popisem osobního kontaktu se stěžovateli, o vstřícný (tak říkáje

„neúřednický“) přístup a poskytnutí „první právní pomoci“ každému, kdo se na něho obrátí se žádostí o ochranu či se stížností. Tento přístup je proto široce aplikován také, a bylo by možno říci zejména, při vyřizování podnětů mimo působnost. Odpověď veřejného ochránce práv stěžovateli, jehož problém není kompetentní řešit, vedle zprávy o odložení věci zpravidla obsahuje řadu významných právních informací, zejména vysvětlení právní situace stěžovatele k jeho zorientování v problému a nastínění možností, jak dále postupovat. Po prvním roce působení lze konstatovat, že ač je realizace této zásady provázána zvýšenou pracností a časovou náročností při vyřizování jednotlivých případů a klade vysoké nároky na odbornou i lidskou úroveň všech, kteří se na její praktické aplikaci podílejí, naplňuje představy veřejného ochránce práv o vhodné formě jeho působení.

Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, nebylo v hodnoceném období (a bude tomu tak i v obdobích příštích) možno v řadě podnětů jednoznačně pro statistické účely stanovit oblast, do níž spadají. Právní vztahy, jichž se dotýkají problémy, v nichž žádají stěžovatelé ochranu, často zahrnovaly několik právních oblastí. Jejich zatřídění bylo v těchto případech prováděno podle oblasti převažující, což v podstatě zanedbatelným způsobem ovlivňuje pouze statistické údaje. Pokud se podnět skládá z několika dílčích podnětů, z nichž je jen některý kompetentní řešit, je nutno tyto dílčí části oddělit a jejich vyřizování pak probíhá odděleně.

Se složitější situací se veřejný ochránce práv musel vypořádat v případech, kdy při vývoji právních vztahů dochází nejen ke kolísání mezi oblastmi ale i mezi fázemi, v nichž podle ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv v určitém stádiu jsou a jindy nejsou v jeho působnosti. Veřejný ochránce práv by se tak těmito podněty měl zabývat jen v určitém stadiu jejich vývoje. Při samotném řešení takových podnětů však takto postupovat nelze, neboť tento postup je s ohledem na právo stěžovatelů na komplexní posouzení postupu správních i samosprávných orgánů, návazného vývoje skutkového děje i jeho důsledků, nemyslitelný. Veřejný ochránce práv je zákonem pověřen poskytnout ochranu v každé věci, s níž se na něho stěžovatel, ať fyzická či právnická osoba, obrátí, pokud je dána jeho působnost. Jestliže je tedy možno od sebe tyto části oddělit, zabývá se pouze částí, kde je jeho kompetence dána a v dalším věc odloží.

Samostatná působnost obcí

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 142 podněty.

Pro tuto skupinu podnětů je typické časté shora uvedené prolínání rozdílného charakteru jednotlivých fází právních vztahů při plynulém vývoji skutkového děje. Lze konstatovat, že se v této oblasti v praxi projevují mj. i důsledky směšování působnosti samosprávných a správních orgánů podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Nejasnosti jak v rovině teoretické tak zejména v praktickém životě v současné době ještě prohlubuje

přestavba veřejné správy a tápání při počátečních působení vyšších územních samosprávných celků (blíže k tomu v následující části souhrnné zprávy) při výkonu státní správy.

Tyto problémy se v praxi veřejného ochránce práv projevují zejména u podnětů, týkajících se **výkonu samostatné působnosti obcí při hospodaření s majetkem obce**. K dokreslení uvedme dva z nich:

Veřejný ochránce práv obdržel podnět sp. zn. 4072/2001/VOP/IPO, v němž jej skupina občanů žádala o posouzení privatizace provozovny R. a k ní přiléhajícího pozemku, na němž bylo umístěno hřiště. V souvislosti s tím občané požadovali prošetření jednání orgánů města ve věci zrušení věcného břemene váznoucího na tomto pozemku. Hřiště vybudovali místní občané v polovině 80. let svépomocí v rámci tzv. „akce Z“, pozemek, na němž se hřiště nachází byl následně privatizován společně se sousední provozovnou podle zákona č. 47/1990 Sb. a platnost převodu posléze posuzoval soud.

V tomto případě se proto prolínala úprava rozhodování privatizačních komisí jako zvláštního orgánu se soukromoprávní úpravou převodu vlastnického práva podle zákona č. 47/1990 Sb. a s úpravou samostatné působnosti obce, navíc v různých časových rovinách. Šetření ve věci rozhodnutí privatizační komise nebylo možné (i když pomineme ust. § 12 odst. 2 písm. c) zákona, tj. s odkazem na to, že od rozhodnutí privatizační komise uběhla doba delší jednoho roku, kdy veřejný ochránce práv věc „může“ odložit), neboť zde existovalo pravomocné rozhodnutí soudu, které potvrzovalo zákonnost převodu vlastnického práva k provozovně a pozemku.

Veřejný ochránce práv by se proto mohl soustředit pouze na rozhodnutí o záměru obce zrušit věcné břemeno hřiště, jímž byl předmětný pozemek zatížen. V tomto případě však musel konstatovat, že činnosti, které obce vykonávají v tzv. samostatné působnosti v souladu s § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), nově pak podle ustanovení §§ 84, 85 a 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nespádají do působnosti veřejného ochránce práv, ať už se jedná o rozhodování orgánů ve formě individuálních aktů, popřípadě ve formě usnesení či jiných opatření, která nemají povahu právního předpisu.

Nicméně pokud jde o usnesení a jiná opatření orgánů obce, může okresní úřad v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce podle § 124 odst. 2 obecního zřízení výkon takových opatření pozastavit. Okresní úřad však v rámci tohoto dozoru posuzuje pouze zákonnost takových opatření, nikoliv jejich věcnou stránku. V takové situaci se již jedná o rozhodování orgánu státní správy, které spadá do působnosti veřejného ochránce práv. Návazným problematickým aspektem byla otázka, zda lze takovou situaci posoudit jako nečinnost okresního úřadu v oblasti dozoru.

Pan K. se podnětem sp. zn. 1738/2001/VOP/JC obrátil na veřejného ochránce práv s žádostí o radu, jak dále postupovat, aby byl realizován požadavek obyvatel ulice K. ve městě K. na úpravu obecního příkopu a zpevnění polní cesty tak, aby mohla být využívána k příjezdu hospodářskými stroji a došlo tak k odlehčení hustému provozu na ulici. Územní rozhodnutí o

umístění stavby obslužné komunikace městu K. bylo již vydáno, nicméně od vydání územního rozhodnutí se ve věci již nic neděje. K dotazům na aktuální stav, směřujícím nejprve ke stavebnímu úřadu v K. a následně i k městu K. jako veřejnoprávní korporaci, bylo sděleno, že ze strany stavebníka, tj. města K. nebyla s ohledem na nepříznivou finanční situaci města žádost o stavební povolení vůbec podána.

Pan K. byl poučen, že vydané územní rozhodnutí zakotvuje právo, a nikoliv povinnost, stavbu na rozhodnutím vymezených pozemcích umístit. Rozhodnutí stavět či nestavět, je tedy plně v dispozici stavebníka, v daném případě města K. Jedná se o výkon samostatné působnosti obce, do níž ze zákona nepřísluší veřejnému ochránci práv zasahovat. Jelikož z podkladů, které pan K. předložil, vyplynulo, že spolu s dalšími obyvateli ulice by byl pan K. ochoten zřízení zpevněné komunikace financovat, bylo doporučeno, aby (po právním vyřešení vztahu společného financování) sami požádali stavební úřad o povolení stavby účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jejímž vlastníkem může být kterákoli právnická či fyzická osoba s tím, že otázka využití již vydaného územního rozhodnutí na stavbu komunikace je řešena ustanovením § 40 odst. 4 stavebního zákona.

Bytová problematika, tj. podněty, v nichž si občané stěžují na neřešení nebo nespravedlivé řešení své nedobré bytové situace v důsledku podle nich špatného hospodaření obce, tvoří typickou agendu veřejného ochránce práv v této oblasti. Tak např. v podnětu sp. zn. 4516/2001/VOP/NB se stěžovatelka na veřejného ochránce práv obrátila se zoufalou žádostí o pomoc při řešení svízelné bytové situace, ve které se po rozvodu ocitla společně se svou nezletilou dcerou. Veřejný ochránce práv stěžovatelce nejprve vysvětlil, že v jejím případě se jedná o disponování s majetkem obce, náležející do tzv. samostatné působnosti obce. Obce jsou územní samosprávné celky a spravují své záležitosti zcela nezávisle a samostatně, přičemž působnost veřejného ochránce práv se vztahuje pouze na záležitosti, které obce projednávají při výkonu státní správy, nikoliv při výkonu samosprávy. V intencích realizace shora uvedeného principu snahy být nápomocen v případech, kdy se jedná o podnět mimo jeho působnost, odkázal veřejný ochránce práv stěžovatelku na občanskou poradnu a zejména pak na Městské centrum sociálních služeb a prevence v místě pobytu stěžovatelky. Na situaci stěžovatelky byla současně upozorněna pracovnice této instituce, která přislíbila v předmětné věci pomoc. O tomto neformálním zásahu byla stěžovatelka obratem vyrozuměna a kontaktu k řešení své situace využila. Tato forma vzájemné komunikace a spolupráce v těchto specifických oblastech s nevládními organizacemi se jeví jako vhodné propojení i do budoucna.

Další obsáhlou skupinou podnětů z této oblasti jsou stížnosti na vydání, nevydání či obsah **vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**. Pro ilustraci postupu veřejného ochránce práv uveďme alespoň jednu z nich:

V podnětu sp. zn. 2283/2001/VOP/PR vyjádřili stěžovatelé nespokojenost a nesouhlas s rozhodnutím zastupitelstva obce, které vydalo vyhlášku o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s žebráním. Současně také uvedli důvody, proč předmětnou vyhlášku považují za špatnou a dokonce i protiústavní.

Po poučení o pravomocích veřejného ochránce práv byli stěžovatelé obeznámeni s problematikou samosprávy a samostatné působnosti obcí a měst. Pro samostatnou působnost platí, že stát do ní může zasahovat jen v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen v mezích zákonem stanovených. Vydávání obecně závazných vyhlášek obce spadá do samostatné působnosti obce a je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Současně byli stěžovatelé upozorněni na to, že výkon samostatné i přenesené působnosti obce podléhá dozoru státu; tento dozor vykonávají v rámci své věcné působnosti okresní úřady, popř. příslušná ministerstva. Při dozoru nad výkonem samostatné působnosti zjišťují soulad obecně závazných vyhlášek se zákony a jinými právními předpisy. Příslušný správní úřad pozastaví účinnost právního předpisu, je-li v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem vydaným vládou nebo ústředním správním úřadem. O zahájení řízení o pozastavení účinnosti právního předpisu obec vyrozumí. Obec má právo se k této záležitosti vyjádřit ve stanovené lhůtě. Nezruší-li příslušný orgán obce takový právní předpis nebo neuvede-li jej do souladu se zákonem nebo jiným právním předpisem ve lhůtě 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o pozastavení jeho výkonu, podá správní úřad návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu.

Opravné prostředky

V této oblasti přijal veřejný ochránce práv 22 podnětů.

Zákon o veřejném ochránci práv v ustanovení § 13 vymezuje vedle odložení či provedení šetření třetí způsob, jakým je povinen veřejný ochránce práv s podnětem za určitých podmínek naložit. Vždy, když veřejný ochránce práv dospěje k závěru, že podnět je svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, je povinen o tom toho, kdo podnět podal, neprodleně informovat a poučit ho o správném postupu.

Oblast podání, s nimiž veřejný ochránce práv nakládá podle § 13, je řazena systematicky v této zprávě k podnětům, u nichž není dána jeho příslušnost k věcnému (meritornímu) vyřízení. Důvod je však poněkud jiný, než u ostatních skupin podnětů, popsaných v této kapitole. V případě opravných prostředků není dána příslušnost veřejného ochránce práv nikoliv proto, že by skutkový stav popsaný v podnětu nebylo možné podřadit pod pojem jednání úřadu ve smyslu § 1 odst. 1 ve spojení s odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, ale pro samou povahu obsahu takových podnětů, která je charakterizována možným procesním dopadem v rámci probíhajícího,

příp. skončeného soudního či správního řízení. I v případě, že podnět bude napadat postup správního úřadu vymezeného v § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, nicméně podle svého obsahu by mohl být příslušným správním úřadem (popř. soudem ve správním soudnictví) posouzen jako právně relevantní procesní úkon směřující k napadení nepravomocného či pravomocného rozhodnutí, veřejný ochránce práv se jím nebude věcně zabývat, jelikož jeho posláním v žádném případě není suplovat existující řádné a efektivní procesy nápravy vadných veřejněmocenských aktů.

Nejčastěji se podněty – opravné prostředky objevují v oblasti správní agendy (tedy ve valné většině v takových případech, které by veřejný ochránce práv řešit věcně mohl postupem podle § 14 a násl. zákona o veřejném ochránci práv). Podnět – opravný prostředek tu svou povahou může směřovat v zásadě ke dvěma typům procesních úkonů – odvolání (rozkladu, případně opravnému prostředku ve správním soudnictví) a obnově řízení. V případě, že podnět je svou povahou nesporně odvolání, rozklad či opravný prostředek ve správním soudnictví (obecně vzato vždy, když je zřejmé, že reaguje v odvolací lhůtě na prvostupňové rozhodnutí správního úřadu, nicméně je adresován ať už omylem nebo z neznalosti veřejnému ochránci práv), postupuje veřejný ochránce práv způsobem vymezeným v § 13 zákona o veřejném ochránci práv bez dalšího. Odvolání (či jemu na roveň postavené instituty) je totiž řádným opravným prostředkem, kterým je možné reagovat v zásadě na všechna meritorní rozhodnutí ve správním řízení, a řízení o opravném prostředku je jednou z nejvlastnějších činností veřejné správy. Úkolem veřejného ochránce práv rozhodně není nahrazovat výkon činností veřejné správy. Obdobně postupuje ze stejných důvodů i v případě, že podnět obsahuje vyličení takových skutečností, jež by byly schopny přivodit obnovu řízení. Obnova řízení představuje mimořádný opravný prostředek, jehož využití je v dispozici stěžovatele, který jeho uplatnění může vlastním úkonem (na rozdíl např. od přezkoumání mimo odvolací řízení) účinně ovlivnit (správní úřad musí, jsou-li pro to zákonem vymezené důvody, obnovu na návrh účastníka povolit).

V oblasti správního řízení můžeme nalézt i další institut, který slouží k přezkoumání již pravomocného rozhodnutí, a to institut „přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“. Tento procesní prostředek není možné považovat ex definitione za mimořádný opravný prostředek, neboť jeho uplatnění není v dispozici účastníka řízení, nýbrž plně závisí na úvaze příslušného správního úřadu. Proto v případě, kdy podnět napadá pro nezákonnost pravomocné rozhodnutí správního úřadu, a mohl by tak být považován za podnět pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, veřejný ochránce práv podle § 13 zákona o veřejném ochránci nepostupuje. Volí v takových případech cestu zahájení šetření, které může vést mj. právě i k návrhu nápravného opatření ve smyslu § 19 zákona o veřejném ochránci práv spočívajícího v zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Mimo výše popsané postupy se veřejný ochránce práv snaží i v případech, kdy podnět nemůže být podle svého obsahu posouzen jako opravný prostředek a je třeba, aby se jím veřejný ochránce práv zabýval postupem podle § 14 a násl. zákona o veřejném ochránci práv, stěžovatele poučit o možnosti některého opravného prostředku ve správním řízení nebo ve správním soudnictví využít, pokud je to možné a vzhledem k povaze namítaných pochybení příslušného úřadu i smysluplné. Činí tak zejména v případech, kdy využití opravného prostředku v režimu správního procesu představuje v konkrétním případě efektivnější a rychlejší cestu nápravy, než postup předvídaný zákonem o veřejném ochránci práv.

Velmi často jsou obsahem podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv stížnosti na rozhodování soudů ve věcech občanskoprávních a trestních. Z dosavadních zkušeností vyplývá, že obsah těchto podnětů nebývá svou povahou opravným prostředkem. Právní vědomí účastníků civilních i trestních řízení je natolik zformováno, že jsou schopni včas a na pravém místě uplatnit řádné procesní prostředky přezkumu soudních rozhodnutí. Podněty veřejnému ochránci práv v této oblasti jsou buď doplňkem již podaného opravného prostředku (snaha o posílení pozic zainteresováním další státní instituce), nebo jsou pojímány jako poslední možnost po vyčerpání všech dostupných procesních prostředků obrany. Pouze v minimálním počtu případů je třeba stěžovatele poučit o tom, že je možné podat proti soudnímu rozhodnutí opravný prostředek, kam jej má směřovat a v jaké lhůtě musí daný procesní úkon učinit.

Ve vztahu k ústavnímu soudnictví se poměrně často vyskytují žádosti veřejnému ochránci práv, aby stěžovatele zastupoval v řízení o ústavní stížnosti, či jinak za něj inicioval řízení u Ústavního soudu. V těchto případech jsou stěžovatelé poučeni o kompetenci veřejného ochránce práv a odkázáni na právní pomoc advokáta. Ve snaze předejít případným nedorozuměním stěžovatelů ohledně povahy stížnosti veřejnému ochránci práv jako procesního prostředku k ochraně práva ve smyslu § 75 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, příp. čl. 35 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je již při akceptaci podnětu stěžovatelům vysvětleno, že obecně stížnost veřejnému ochránci práv není za prostředek ochrany práva ve smyslu zmíněných ustanovení považována, tj. že nevyčerpání možnosti podat veřejnému ochránci práv podnět nebrání podání ústavní stížnosti, příp. individuální stížnosti Evropskému soudu pro lidská práva.

Konkursní řízení

Na veřejného ochránce práv se nezdědka obracejí fyzické i právnické osoby s žádostí o pomoc při uplatňování pohledávek v konkursním řízení. Komplikované a formální konkursní řízení klade na účast věřitele poměrně velké nároky – z podnětů veřejnému ochránci práv je zřejmé, že zejména zaměstnanci, kteří uplatňují v konkursu své pohledávky z pracovněprávních vztahů, popř. další skupiny práva neznalých věřitelů, nejsou s to pro neznalost principů úpravy konkursního řízení plně svá oprávnění realizovat. Veřejný

ochránce práv se proto v těchto případech, ačkoliv by byl oprávněn podobné podněty odkládat bez dalšího, snaží zprostředkovat osobám, které se na něj obrátily, základní informace o konkursním řízení, vysvětlit jim jejich práva a povinnosti, popřípadě v obecné rovině poskytnout návod, jak dále postupovat. Ilustrací může být následující případ sp. zn. 2839/2001/VOP/AŽ:

Pan B. se obrátil na veřejného ochránce práv s žádostí o přezkoumání průběhu konkursního řízení a vysvětlení, z jakého důvodu se má obrátit s žalobním návrhem na soud poté, co mu byla v rámci konkursního řízení zamítnuta správce konkursní podstaty část jeho pohledávky. Panu B. byla vysvětlena působnost veřejného ochránce práv, ale zároveň byl informován o průběhu konkursního řízení, o přezkumném jednání a o právech a povinnostech správce konkursní podstaty, mezi něž patří i uznání či popření přihlášených pohledávek. Panu B. bylo sděleno, jaké následky sebou nese popření pohledávky, ke kterému soudu, popř. orgánu musí adresovat žalobu a byl seznámen a upozorněn na lhůty k podání žaloby. Závěrem bylo stěžovateli sděleno, že správce konkursní podstaty postupoval v souladu se zákonem o konkursu a vyrovnání a že pouze soud je nyní příslušný k tomu, aby rozhodl, zda popřená pohledávka bude uznána či nikoliv.

Trestní věci

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 458 podnětů.

Podněty, kterými se stěžovatelé na veřejného ochránce práv v oblasti trestněprávní obraceli, jsou typickými podněty mimo jeho působnost. Jednalo se zpravidla o stížnosti na postupy orgánů činných v trestním řízení v jeho různých stádiích a zejména o řadu stížností, které vyjadřovaly pocit nespravedlivého odsouzení, přičemž vesměs napadaly výroky soudu o vině a trestu, a v některých případech i uložení povinnosti nahradit způsobenou škodu. V počátku roku, kdy se veřejný ochránce práv ujal funkce, v několika případech stěžovatelé žádali, pravděpodobně v návaznosti na jeho předchozí působení, o udělení milosti či podání stížnosti pro porušení zákona, v několika případech dokonce udělili veřejnému ochránci práv plnou moc k zastupování v trestním řízení před soudy všech stupňů a dokonce i před Ústavním soudem. O způsobu vyřízení těchto podnětů v plném rozsahu platí, ovšem v přiměřené podobě, postupy, uvedené v úvodní části této kapitoly. Některé případy z této oblasti se ovšem svými specifiky vymykaly uvedeným typickým podnětům, a proto jejich vyřízení, ač mimo působnost veřejného ochránce práv, znamenalo pro stěžovatele bezpochyby významný přínos pro jeho informovanost o možném dalším postupu.

Příkladem může být podnět sp. zn.: 1881/2001/VOP/TL, kterým pan P. žádal veřejného ochránce práv o pomoc v souvislosti s úmrtím otce, který zahynul při autonehodě způsobené osobou s bydlištěm v Rakousku. Uvedl, že orgány činné v trestním řízení předaly stíhání pachatele nehody rakouským úřadům, neví však, jak celá věc skončila. Nikdo mu nebyl schopen říci, jak a

na kom se domáhat náhrady, kterou by rodina velmi potřebovala, neboť jí ztráta živitele uvedla do tíživé sociální situace.

Veřejný ochránce práv stěžovateli vysvětlil, že není v jeho působnosti šetřit postup orgánů činných v trestním řízení při stíhání pachatele, ani vymáhat nároky na náhradu škody. Objasnil mu však zásady mezinárodního práva soukromého, podle kterých se s nárokem na náhradu škody může obrátit na obecný soud osoby odpovědné za škodu, který se podle informací uvedených v podnětu nachází v Rakousku, nebo na soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody. Stěžovatel byl dále obecně poučen o rozsahu náhrady škody, které se podle občanského zákoníku může domáhat. Byl též stručně seznámen s čl. 16 Evropské úmluvy z roku 1972 o předávání trestního řízení, ze kterého vyplývá, že orgán České republiky, který trestní řízení předal do Rakouska, by měl mít k dispozici kopii konečného rozhodnutí rakouských soudů. Bylo mu doporučeno, aby si u tohoto orgánu kopii rakouského soudního rozhodnutí obstaral.

Závěrem byl stěžovatel poučen i o možnosti požádat Ministerstvo spravedlnosti České republiky o poskytnutí peněžité pomoci podle zákona č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti, i když povinnost poučit oběť trestného činu mají především orgány činné v trestním řízení. Byl stručně seznámen s náležitostmi žádosti a byl mu sdělen kontaktní telefon a přesná adresa ministerstva, na kterou je třeba žádost zaslat.

Majtkové, rodinné, občanskoprávní a ostatní věci

V průběhu roku 2001 přijal veřejný ochránce práv z této oblasti 1125 podnětů.

Jak je zřejmé z uvedeného statistického údaje, je právě tato oblast, z právních vztahů k jejichž řešení není veřejný ochránce práv oprávněn, nejhojněji zastoupena a lze konstatovat, že v těchto podnětech jen výjimečně dochází ke shora uvedenému prolínání rozdílného charakteru jednotlivých fází právních vztahů. Veřejný ochránce práv tuto skutečnost přičítá jednak zkrácenému mediálnímu obrazu institutu veřejného ochránce práv jako „advokáta chudých“ v době přijetí zákona a jednak přetrvávajícímu nízkému právnímu vědomí veřejnosti (ale i některých advokátů) o jeho působnosti. Ze statistických údajů o počtech došlých podnětů z této oblasti lze vysledovat, že soustavná relativně široká informační a osvětová aktivita veřejného ochránce práv jak ve veřejných sdělovacích prostředcích, tak i zřízením stálých telefonních a internetových informací, o nichž bylo hovořeno v úvodních částech této zprávy, postupně vede ke snižování počtu podnětů v této oblasti. Současně lze konstatovat, že právě v této oblasti veřejný ochránce práv plně využívá postupu, kdy se spolu s odložením podnětu pokusí stěžovateli vysvětlit jeho právní situaci a alespoň rámcově nastínit možnosti, jak dále postupovat, přičemž se často tyto podněty stýkají se shora popsanou problematikou poučení o možných opravných prostředcích, pokud jsou k jejich uplatnění v době posuzování otevřeny příslušné lhůty. Ve většině případů

také současně bývá stěžovatelům doporučeno vyhledat odbornou advokátní pomoc a v případě, že jim majetkové poměry tuto právní službu neumožňují, kontaktovat některou z bezplatných občanských či právních poraden, jejichž seznamy jsou jim v příloze zasílány.

Lze konstatovat, že věcně či obsahově se v této oblasti soustřeďují veškeré varianty majetkových, rodinných a jiných občanskoprávních vztahů a sporů, které si lze představit. K dokreslení několik typických příkladů:

Stěžovatelé ve svém podnětu sp. zn.: 5168/2001/VOP/PR uvedli, že jejich mladší syn se rozvedl, z manželství má dvě nezletilé děti. Pravděpodobně rozvodovým rozsudkem mu byla stanovena **povinnost platit na nezletilé děti výživné**, on tuto svoji povinnost odmítá plnit a výživné úmyslně a záměrně neplatí. Svůj pobyt dokonce tají jak před rodiči, tak i před svou bývalou manželkou a dětmi. Matka nezletilých dětí na tuto situaci reagovala tak, že podala u soudu návrh, aby vyživovací povinnost byla stanovena stěžovatelům jako prarodičům. Stěžovatelé jsou oba zdravotně tělesně postižení, v invalidním důchodu a i jinak nemajetní.

Stěžovatelům bylo objasněno, že jejich záležitost náleží výhradně do rozhodovací pravomoci příslušného soudu a že veřejný ochránce práv není oprávněn jakkoliv zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, tzn. že z důvodu zachování ústavního principu nezávislosti soudní moci není možné přezkoumávat, rušit či měnit soudní rozhodnutí. I kdyby nebyla povinnost založena rozhodnutím soudu, řešení soukromoprávních sporů je z kompetence veřejného ochránce práv zcela vyloučeno.

Byli dále obeznámeni s ustanovením § 88 zákona o rodině (vzájemná vyživovací povinnost mezi předky a potomky), s ustanovením § 96 odst. 2 tohoto zákona (rozpor s dobrými mravy) a na možnost matky nezletilých dětí požádat si dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, u příslušného okresního úřadu o „příspěvek na výživu dítěte“ s poučením o charakteru této sociální dávky.

Časté jsou podněty, kterými se stěžovatelé obracejí na veřejného ochránce práv se stížností na obtíže při uspokojení svých (často i soudem přiznaných) **peněžitých pohledávek za dlužníky**. Tak např. v podnětu sp. zn. 4863/2001/VOP/PJ bylo stěžovateli současně s odložením věci k otázce hrazení soudního poplatku a vztahů s advokátem, který ho zastupoval, sděleno, že soudní poplatky patří mezi náklady řízení a podle ustanovení § 142 občanského soudního řádu se řídí rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení podle míry úspěchu ve věci. Z přiloženého platebního rozkazu soudu bylo zřejmé, že stěžovateli jakožto žalobci soud přiznal plnou náhradu nákladů řízení (tj. včetně soudního poplatku), a založil tak povinnost žalovaného, který ve věci neměl úspěch, náklady soudního řízení mu zaplatit. Pak již jen záleží na tom, jaká dohoda byla uzavřena mezi zastoupeným a advokátem ohledně zaplacení odměny za zastupování a soudního poplatku. Zpravidla klient advokátovi zaplatí soudní poplatek, odměnu za zastupování a další hotové výdaje. Jakmile advokát obdrží soudním rozhodnutím přiznanou částku nákladů řízení od žalovaného, předá ji klientovi. Nebylo by spravedlivé,

aby advokát zálohově hradil soudní poplatky a další hotové výdaje za své klienty a v případě, že protistrana odmítne náklady zaplatit, nesl nepříznivé důsledky sporu. Stěžovatel byl současně upozorněn na běh desetileté promlčecí lhůty podle ustanovení § 110 občanského zákoníku v případě, že bylo právo přiznáno pravomocným rozhodnutím soudu a doporučeno, aby se obrátil na soud s návrhem na výkon rozhodnutí podle ustanovení § 251 občanského soudního řádu.

V průběhu roku 2001 a zejména v posledních měsících a dnech došlo veřejnému ochránci práv poměrně velké množství podnětů ve věci **odškodnění z Česko-německého fondu budoucnosti**. V některých případech dokonce oprávněné osoby zasílaly vyplněné formuláře žádostí o odškodnění k jeho rukám. Aby těm, kteří tak učinili, neuplynula marně pro podání žádosti o přiznání platby prekluzivní lhůta, byly tyto podněty vyřizovány jako urgentní.

Tak např. pan S. v podnětu sp. zn. 5814/2001/VOP/HV, doručeném veřejnému ochránci práv dne 13. 12. 2001 uvedl, že v listopadu roku 1944 byl povolán k budování zákopů proti postupující Rudé armádě. Na zákopové práce ale nenastoupil, následně po něm nacisté pátrali, a tak byl nucen se do konce války ukrývat. Žádal o radu, zda je či není oprávněnou osobou pro odškodnění. Veřejný ochránce práv ho obratem především upozornil na skutečnost, že lhůta pro uplatnění nároku na přiznání platby z německé nadace „Připomínka, odpovědnost a budoucnost“ trvá pouze do konce roku 2001. Současně mu byl zaslán formulář žádosti s doporučením, aby se zaměřil především na bod 5. 6. – Jiné postižení nacistickým bezprávím, byl informován o možnosti k žádosti přiložit i svou osobní výpověď s podrobným popisem okolností svého případu s tím, že doklady bude moci dodat později, až se mu je podaří dohledat (např. v archivech). Pokud však uvede podrobné údaje, Kancelář pro oběti nacismu mu poskytne pomoc při dohledání dokladů anebo mu poradí, na které instituce se má obrátit. V příloze byl stěžovateli zaslán informační tiskopis mj. s telefonickým spojením a adresou Kanceláře pro oběti nacismu Česko-německého fondu budoucnosti, kam měla být žádost zaslána.

Neméně početnou a bezpochyby velmi významnou skupinu v této oblasti tvoří podněty, kterými se stěžovatelé domáhají ochrany ve věcech svých **neuspokojených pracovníprávních nároků**, často nároků mzdových. Zejména však se domáhají ochrany ve věci neplnění povinnosti ze strany zaměstnavatele či bývalého zaměstnavatele (v některých případech i přiznané soudem) vyplácet odškodnění za pracovní úrazy či nemoci z povolání, případně nesouhlasí s výší vyplácených nároků.

Pan A. v podnětu sp. zn. 1686/2001/VOP/NB žádal veřejného ochránce práv o přezkoumání správnosti způsobu výpočtu náhrady za ztrátu na výdělku, která je mu vyplácena bývalým zaměstnavatelem. S výší celkové částky nesouhlasil a domníval se, že způsob výpočtu není v souladu s platnou právní úpravou.

Současně s odložením věci s poukazem na skutečnost, že v působnosti veřejného ochránce práv není právo zasahovat do individuálních sporů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, tedy do vztahů soukromoprávních, byl stěžovatel podrobně poučen o platné právní úpravě v oblasti poskytování náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti. Vzhledem k tomu, že konstrukce výpočtu její výše je podle současné zastaralé právní úpravy poměrně složitá, byl podrobně informován o dalších relevantních aspektech týkajících se jeho konkrétní situace, a to zejména v souvislosti se souběhem nejprve z tohoto důvodu přiznaného částečného a později plného invalidního důchodu z jiného důvodu než je prodělaný pracovní úraz. Situaci pana A. komplikovala navíc skutečnost, že je evidován na příslušném úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání a není již zajištěn hmotným zabezpečením uchazečů o zaměstnání

Specifickou podskupinu podnětů z této oblasti tvoří stěžovatelé u nichž ke škodní události, tj. k **pracovnímu úrazu nebo zjištění nemoci z povolání došlo před rokem 1993**. Vzhledem ke skutečnosti, že institut zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání byl do zákoníku práce začleněn až novelizujícím zákonem č. 74/1994 Sb., přechází povinnost uspokojení nároků zaměstnanců z tohoto titulu na stát, potažmo Ministerstvo práce a sociálních věcí, ovšem až okamžikem zániku zaměstnavatele. V důsledku toho se v případech platební neschopnosti a následného vyhlášení konkursu na povinného zaměstnavatele nebo jeho případné transformace do jiného právního subjektu stěžovatelé dostávají do neřešitelné (a neřešené) tíživé sociální situace, neboť do okamžiku zániku zaměstnavatele (tedy do doby jeho výmazu z obchodního rejstříku) není nikoho, kdo by jim náhradu za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti vyplácel.

Vzhledem ke skutečnosti, že v této fázi přechází s ohledem na výše uvedené jinak soukromoprávní vztah do působnosti veřejného ochránce práv, zabývá se veřejný ochránce práv touto otázkou podrobněji v následující části této souhrnné zprávy.

V průběhu měsíce dubna 2001 se na veřejného ochránce práv obrátilo několik stěžovatelů ve věci **právní úpravy společenství vlastníků bytových jednotek**. V podnětech vyjadřovali nesouhlas se změnou zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, provedenou zákonem č. 103/2000 Sb.

Pouze dva ze sedmi stěžovatelů byli poměrně dobře obeznámeni se stávající úpravou. Někteří nezaregistrovali, že společenství vlastníků jednotek jako právnická osoba vzniká ze zákona. Část stěžovatelů se domnívala, že zmíněná novela omezuje jejich vlastnická práva, dokonce zazněly názory, že se jedná o zespolečenštění soukromého majetku, případně že zákon „nařizuje soukromým vlastníkům bytů vložit soukromý majetek do společenství“.

Všechny podněty pak napadaly právní úpravu společenství co do její složitosti, neúměrně zatěžující vlastníky jednotek. Výtky se dotýkaly povinnosti zápisu společenství vlastníků jednotek do obchodního rejstříku, pořizování notářského zápisu nejen o první schůzi shromáždění vlastníků

jednotek, ale také o všech změnách stanov a orgánů společenství, jakož i povinnosti vedení podvojného účetnictví.

Všechny tyto „stížnosti“ na jednotlivá ustanovení zákona o vlastnictví bytů byla veřejným ochráncem práv považována za podnět k doporučení změny či zrušení právního předpisu.

Zvláštní oprávnění svěřené ochránci ustanovením § 22 zákona o veřejném ochránci práv, tedy možnost doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, představuje zobecňující činnost vedle samotného projednávání jednotlivých podnětů. K doporučení nebo návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho změny je ochránci umožněno přistoupit tehdy, shledá-li k tomu závažné důvody, např. v souvislosti s poznatky svého vlastního šetření. Není však vyloučeno, aby využil také jiných zdrojů informací. Ač tak není výslovně stanoveno, předpokládá se, že tohoto oprávnění využije v rámci řešení případných problémů týkajících se veřejné správy, tedy ve vazbě na svou činnost. Ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv však nestanoví žádná omezení a nelze tak vyloučit ani iniciativu ve vztahu k závažným otázkám soukromoprávním. Je však otázkou, nakolik se ochránce může obecně zabývat možnými dopady právní úpravy na soukromoprávní vztahy, tyto analyzovat a případně pak navrhnout změny úpravy. Zmíněná činnost by v podstatě vybočovala z působnosti ochránce. Oprávnění doporučit změnu předpisu nadto není kvalifikovanou iniciativou, která by nutně musela vyvolat příslušný normotvorný proces, jedná se o právně nezávazné doporučení. Proto v takovýchto případech ochránce většinou zváží zařazení připomínek a upozornění stěžovatelů do písemné zprávy Poslanecké sněmovně, kterou podává v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

V popsaném případě byli stěžovatelé poučeni o skutečných dopadech zákona č. 103/2000 Sb., pakliže jejich názory neodpovídaly právní úpravě. Dostalo se jim také informace o existenci nálezu Ústavního soudu ze dne 13. března 2001 (Nález ÚS č. 128/2001 Sb.), kterým zamítl návrh několika poslanců na zrušení jistých ustanovení zmíněného zákona a potvrdil, že princip tzv. kondominia jako povinné právnické osoby je v souladu s Ústavou a odpovídá také úpravám, které byly přijaty téměř ve všech vyspělých státech. Neshledal pak důvodným podstatu společenství vlastníků jednotek měnit.

Vzhledem k již probíhajícím přípravám změny zákona o vlastnictví bytů, která se měla dotknout kritizovaných povinností na půdě Parlamentu, pak byli stěžovatelé informováni o aktuálním postupu zakončeném přijetím zákona č. 451/2001 Sb.

III. VYBRANÉ POZNATKY ZÍSKANÉ ČINNOSTÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A NÁMĚTY K ÚVAHÁM O LEGISLATIVNÍCH ZMĚNÁCH

Již důvodová zpráva k ustanovení § 23 zákona o veřejném ochránci práv, které upravuje rámcově povinnosti veřejného ochránce práv při předkládání souhrnné zprávy o činnosti za uplynulý rok, předpokládá, že její součástí bude kromě bilance aktivit veřejného ochránce práv za hodnocené období také zevšeobecnění získaných poznatků. Glosováním současného stavu uplatňování práva v oblasti veřejné správy a upozorněním na nedostatky v právních předpisech, v jejich neprovázanosti či aplikačních, příp. interpretačních pravidlech plní veřejný ochránce práv neméně významnou funkci vazby mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. V této části souhrnné zprávy je proto předkládáno k uvážení zevšeobecnění poznatků, vyplývajících z činnosti veřejného ochránce práv v prvním roce působení. Dále uvedená zjištění a úvahy obsahují informace o některých problematických otázkách, které veřejný ochránce práv nemůže vyřešit, a které považuje za příčinu mnohdy oprávněné nespokojenosti osob, které se na něho obrátily, se stavem legislativy a v obecné rovině pak se správou věcí veřejných.

V další části jsou potom předkládány k úvaze návrhy na změnu a doplnění platného zákona o veřejném ochránci práv.

1. VYBRANÉ POZNATKY

1.1. POSTAVENÍ A ČINNOST POZEMKOVÉHO FONDU ČR

Veřejný ochránce práv byl v průběhu roku 2001 konfrontován s řadou podnětů, které směřovaly proti působení Pozemkového fondu ČR. Zhruba polovinu těchto podání tvořila ta, v nichž se na veřejného ochránce práv obracely s žádostí o pomoc oprávněné osoby podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, jimž vznikl nárok na vydání náhradního pozemku za pozemek, který v restituci vydán být nemohl.

Současný stav právní úpravy a ještě výrazněji stav praxe neumožňují, jak vyšlo při zkoumání zmíněných podnětů najevo, rychlé a efektivní dořešení dosud neuspokojených právních nároků na poskytnutí náhradních pozemků oprávněným osobám. Oprávněným osobám, jejichž restituční nárok byl rozhodnutím pozemkových úřadů potvrzen, avšak jimž nebyly jejich původní pozemky vydány do vlastnictví, náleží *zákonný právní nárok na poskytnutí náhrady věci státu* - srov. § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě. Náhrada spočívá především v poskytnutí jiných pozemků z vlastnictví státu, finanční náhrada se poskytuje jen v omezené míře - srov. § 16 odst. 1 cit. zákona. Náhrady se poskytují z pozemků, jejichž správu svěřil stát Pozemkovému fondu ČR. Již v § 18 zákona o půdě vymezil jeho působnost, kterou pak doplnil ještě zákon ČNR č. 569/1991 Sb, o Pozemkovém fondu

České republiky. Zřízením Pozemkového fondu byl sledován základní cíl – odbřemenit státní orgány od přímého výkonu vlastnictví státu k zemědělskému a z části i lesnímu majetku *do doby, než bude vydán v restitučním procesu nebo privatizován*. Do této doby měl působit Pozemkový fond ČR jako správce, nikoli uživatel tohoto majetku. Majetek mu byl svěřen nikoli k hospodaření, t.j. k exploataci jeho užitných hodnot s cílem dosahování majetkového prospěchu, ale k zajištění řádné péče o něj po dobu, než bude předán k hospodářskému využití jiným vlastníkům. Proto mu také nebylo uvedenými zákony z právního hlediska zřízeno právo hospodaření, jak je vymezoval hospodářský zákoník, ale právo spravovat svěřený majetek. Do doby, než se tento majetek zprivatizoval nebo byl vydán v restitucích, měl Pozemkový fond ČR zajistit jeho využívání prostřednictvím subjektů, jímž byl oprávněn tento majetek pronajímat.

Od tohoto původního poslání se praxe Pozemkového fondu ČR postupně vzdálila. Umožnila mu to do jisté míry i právní úprava – zejména pozdější novely zákona o pozemkovém fondu rozšířily možnosti dispozic se svěřeným pozemkovým majetkem tak, že se dříve primární poslání spočívající v poskytování náhrad za nevydané pozemky dostalo spíše do pozadí. Svůj podíl na tom nese také zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Zejména v souvislosti s posledně jmenovaným zákonem bývá argumentováno, že je povinností Pozemkového fondu (v důsledku toho, že se na něj vztahují i základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu) „... využívat tento majetek účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností, pečovat o zachování majetku, chránit jej, využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu ...“. Při této argumentaci se ale zapomíná, že *stát je podle stále platného zákona povinen poskytnout náhradu oprávněným osobám za nevydané pozemky a že prvořadým úkolem Pozemkového fondu ČR je plnit tuto povinnost, neboť především pro tento účel byl fond zřízen.* Tedy že i ony ze zákona o majetku České republiky vyvozované povinnosti sledují stále tento původní cíl. Nejenže trvá zákonná povinnost státu poskytovat náhrady za nevydané pozemky především v jiných pozemcích z vlastnictví státu, ale v platnosti je i právní mechanismus, s jehož pomocí mají být náhrady poskytovány. Tento právní mechanismus je obsažen v § 11 odst. 2 zákon č. 229/1991 Sb. a jsou jím *pozemkové úpravy*. V jejich rámci má Pozemkový fond převést bezúplatně do vlastnictví oprávněných osob pozemky ze státního vlastnictví náhradou za pozemky oprávněným osobám nevydané. *Tento postup se však v současné době prakticky nerealizuje.*

Namísto postupu podle § 11 odst. 2 zákona o půdě se realizují náhrady prostřednictvím zákona č. 95/1999 Sb. Ten však oprávněné osoby podle zákona o půdě znevýhodňuje, neboť před nimi upřednostňuje určité skupiny zájemců o státní pozemky, především pak je vystavuje konkurenci nabídek ostatních zájemců. Obsahuje i další omezení, která vypořádání restitučních nároků komplikují – např. jen velmi omezeně dovoluje dělení pozemků.

Další komplikací v uspokojování nároků na vydání náhradního pozemku je pak skutečnost, že postup Pozemkového fondu při prodeji státní půdy, a tedy i při uspokojování restitučních nároků, je sice rámcově upraven zákonem, avšak vlastní praxe jednotlivých územních orgánů tohoto fondu se řídí *především* metodickými pokyny vydávanými fondem. Tyto metodické pokyny neustále režim prodeje státní půdy mění. Závaznost těchto pokynů je jistě omezena jen na vnitřní složky Pozemkového fondu ČR. Metodické pokyny, nejsouce právním aktem, nezavazují žadatele o půdu, a tím méně restituenty, kteří mají zákonný nárok na státní pozemky. Není však možné opomenout tu skutečnost, že uplatnění jakéhokoliv interního předpisu aplikujícím orgánem má vážné externí účinky, které adresát působení nemůže účinně preventivně ovlivnit.

Jedinou možnou obranu restituentů proti jednání Pozemkového fondu ČR v současné době představuje soudní žaloba. Při dnešním stavu soudnictví jde o cestu málo efektivní, o cestu, která je v rozporu s posláním zákona o půdě. Kromě toho byl zaznamenán i případ, kdy soud odmítl takovou žalobu s poukazem na nepříslušnost k řešení těchto sporů (sp.zn.:176/2001/VOP/ZS).

Platná právní úprava a způsob realizace převodů pozemků ve vlastnictví státu na osoby oprávněné podle zákona o půdě tak vzbuzuje vážné pochybnosti o souladu s úmyslem zákonodárce, projeveným při tvorbě zákona o půdě. Uvedený stav totiž ve svém důsledku způsobuje následující:

- brání občanům domoci se zákonem i správním orgánem přiznaného práva,
- o právech občanů se rozhoduje podle interních normativních instrukcí, které nerespektují platnou zákonnou úpravu,
- současné zákony, upravující na jedné straně nároky oprávněných osob a na druhé straně postavení Pozemkového fondu ČR a jeho oprávnění disponovat s majetkem státu, činí z Pozemkového fondu ČR efektivně nekontrolovatelný subjekt, který (včetně územních pracovišť) může rozhodovat dle volné úvahy a upřednostňovat ostatní zájemce před restituenty.

Zdá se, že nebylo vhodné umožnit zákonem č. 95/1999 Sb. prodej státní půdy předtím, než byly vypořádány restituční nároky. Nápravu by mohla zjednat změna právního rámce celého výše popsaného procesu. V první řadě by bylo třeba klást důraz na přednostní povahu nároků oprávněných osob k poskytnutí náhradního pozemku. Zároveň by měla být umožněna i efektivní kontrola dosud prakticky nekontrolovatelného Pozemkového fondu ČR. Jeho postavení by mělo být upraveno tak, aby majetek státu pouze spravoval a byl povinen využít jej především k uspokojení restitučních nároků.

1.2. K POSTUPU ZEMĚDĚLSKÝCH DRUŽSTEV PŘI VYPOŘÁDÁNÍ MAJETKOVÝCH PODÍLŮ OPRÁVNĚNÝCH OSOB

Veřejný ochránce práv byl v řadě případů žádán o pomoc při vypořádání majetkových podílů v zemědělských družstvech. Byl často upozorňován na nevstřícný postup družstev, která jsou povinna majetkové podíly vypořádat dle zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech (dále jen „transformační zákon“).

Majetkový podíl je podle kritérií transformačního zákona podíl fyzické osoby na konkrétní výši čistého jmění družstva, stanovený ke dni schválení transformačního projektu družstva. Právo na vypořádání majetkového podílu je možné označit za obsah závazkového právního vztahu v užším smyslu, v němž oprávněná osoba vystupuje v postavení věřitele a družstvo v postavení dlužníka.

Transformační zákon rozdělením čistého jmění družstva na majetkové podíly oprávněných osob stanovil pro určitý okruh oprávněných osob majetkové nároky přesahující nároky vůči povinným osobám, definovaným v jiných zákonech restitučního charakteru, a současně tím stanovil pro určitý okruh povinných osob, konkrétně pro družstva a jejich právní nástupce, povinnost vypořádat majetkové nároky oprávněných osob v mnohonásobně větším rozsahu než ostatní restituční zákony stanovily jiným právníckým osobám. Dnes je zcela zřejmé, že zemědělská družstva, popř. jejich právní nástupci, nejsou a ani nebudou schopna transformační podíly vypořádat.

Těmi, kdož se na veřejného ochránce práv obracejí, jsou oprávněné osoby ve smyslu ustanovení transformačního zákona. Oprávněné osoby, které žádají o pomoc, je možné rozdělit na tři skupiny:

1) Oprávněné osoby, které se staly účastníkem právnícké osoby podle transformačního projektu.

2) Oprávněné osoby, které se nestaly účastníkem právnícké osoby podle transformačního projektu a jsou podnikateli v oboru předmětu činnosti družstva. Těmto oprávněným osobám musí být podle transformačního zákona vydán jejich majetkový podíl do 90 dnů ode dne, kdy o to písemně požádají.

3) Oprávněné osoby, které se nestaly účastníkem právnícké osoby podle transformačního projektu a nejsou podnikateli v oboru předmětu činnosti družstva. Těmto oprávněným osobám může být vydán majetkový podíl v plné výši po sedmi letech od schválení transformačního projektu, pokud se nedohodnou s družstvem nebo jeho právním nástupcem jinak.

Oprávněné osoby ze všech těchto skupin ve svých podnětech poukazují na postup zemědělských družstev při vypořádání svých majetkových podílů, které ve většině případů přesahují 100 000,- Kč. Jejich podněty prokazatelně dokazují, že předsedové družstev jsou hromadně a cíleně kontaktováni advokáty či různými ekonomickými poradci, a jsou jim

navrhovány projekty, jejichž realizací, cituji: „odpadnou nepříjemná jednání s restituenty“.

Z takto nashromážděných poznatků jsou patrné následující typové postupy zemědělských družstev:

a) Družstva vypořádání vypočteného a oznámeného majetkového podílu výslovně odmítají provést.

b) Družstva namísto finančního vypořádání nabízejí oprávněným osobám věcné plnění či akcie svých dceřinných společností, které však nejsou veřejně obchodovatelné, s poukazem na ustanovení § 561 občanského zákoníku (nebylo-li dohodnuto jinak, a lze-li závazek splnit více způsoby, má právo volby způsobu splnění závazku dlužník). Nutno poznamenat, že platný transformační zákon přímo nestanoví způsob vypořádání majetkového podílu oprávněné osoby.

c) Družstvo se transformuje na nový subjekt, a to i několikrát. Nový subjekt není právním nástupcem svého předchůdce, který je zrušen, likvidován a následně v konkursu. Určitá smluvená část členů z původního družstva vystoupí, a okamžitě vnese veškerý svůj movitý i nemovitý majetek do nového subjektu. Nový subjekt však získá i zbývající majetek svého předchůdce, např. na základě kupní smlouvy s likvidátorem, a kupní cena je splácena v minimálních částkách a v hotovosti (z důvodu případného obstarání účtu). Takto vzniklé nové subjekty pak oprávněným osobám, žádajícím vypořádání majetkového podílu sdělují, že vůči nim již nemají žádnou povinnost, v lepších případech jsou oprávněné osoby odkazovány na vypořádání v rámci likvidace či konkursu původního družstva, které ale již nemá dostatečný majetek na vykrytí vzniklých nároků.

Shora popsané skutečnosti svědčí o tom, že současný stav je charakterizován neustálým vyhýbáním se části povinných osob vypořádání nároků oprávněných a velice obtížnou vymahatelností těchto nároků. Tyto okolnosti proto zcela vážně nastolují otázku odpovědnosti státu v souvislosti s nečinností, resp. nedostatkem vůle přijmout účelné řešení, je-li v důsledku nedostatečné právní úpravy vytvořen prostor pro odmítavé jednání zemědělských družstev a jejich právních nástupců.

Základním smyslem transformačního zákona přitom bylo stanovit a vypořádat majetkové nároky oprávněných osob vůči družstvům nebo jejich právním nástupcům. Pokud jde o jiná než zemědělská družstva, lze konstatovat, že jejich transformace byla v převážné míře ukončena.

Současný právní stav je potom takový, že nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb., ze dne 1. 12. 1999, dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (7. 1. 2000) zrušil ustanovení §13 odst. 4, 5, 6, 7, 8, 9, a 10, §13a až 13c a §16 odst. 4 transformačního zákona. Jednalo se o ustanovení, novelizovaná zákonem č. 144/1999 Sb., účinným ode dne 15. 7. 1999. Tato novela, schválená na základě návrhu skupiny poslanců, řešila vypořádání majetkových podílů v družstvech vydáním majetkových listů družstva nebo

jeho právního nástupce, případně limitovanou úhradou z prostředků Pozemkového fondu ČR či dluhopisem Pozemkového fondu ČR.

Poté, co Ústavní soud zrušil tato ustanovení, zabývala se Poslanecká sněmovna problematikou vypořádání majetkových podílů v družstvech v letech 2000 až 2001 ještě celkem čtyřikrát. Vždy se jednalo o návrhy určité skupiny poslanců, v jednom případě byl návrh zákona ve 2. čtení v obecné rozpravě zamítnut, ve zbývajících třech případech byl návrh zákona ve 2. čtení vzat zpět, naposledy se tak stalo dne 8. 11. 2001.

V současné době žádný právní předpis způsob vypořádání majetkového podílu neupravuje, což veřejný ochránce práv považuje za vážný nedostatek právní úpravy, který je nutno odstranit. Toto upozornění proto má za cíl stát se významným podnětem pro přijetí účelného řešení problematiky vypořádání majetkových podílů oprávněných osob v zemědělských družstvech.

1.3. K PROBLEMATICE ZAJIŠTĚNÍ REALIZACE TRESTU VYHOŠTĚNÍ A INSTITUTU VYHOŠŤOVACÍ VAZBY

Během své činnosti v roce 2001 se veřejný ochránce práv v řadě případů setkal s problémy spojenými s oblastí soudního vyhošťování cizinců. Pokud soud uloží pachateli trestného činu, který je cizincem, trest vyhoštění, pak dochází často k využití tzv. vyhošťovací vazby. Ta byla do zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zařazena novelou provedenou zákonem č. 150/1997 Sb. Vyhošťovací vazba slouží k zajištění osoby pachatele k výkonu trestu do doby, než bude zabezpečen výkon rozhodnutí. Do účinnosti výše cit. novely trestního řádu výkon trestu vyhoštění zajišťovala Policie ČR a pokud k tomu byly dány důvody, cizinec, jemuž soud uložil trest vyhoštění, mohl být zajištěn podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR nejdéle po dobu třiceti dnů. V současné době výkon trestu vyhoštění zajišťuje stále příslušná součást Policie ČR (Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia ČR), avšak vyhošťovací vazby se v některých případech neúměrně prodlužují v důsledku administrativních překážek, neboť cizinci, kteří mají být na základě rozhodnutí soudu vyhoštěni, nemají potřebné doklady. Z informací Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR vyplývá, že zatímco průměrná délka vyhošťovací vazby byla k 31. 10. 1997 15 dní, tak k 28. 2. 2001 činila již 157 dní.

Při respektování individuálnosti každého případu lze vysledovat několik důvodů způsobujících dlouhé trvání vyhošťovací vazby před vyhoštěním případně propuštěním cizince:

a) Přístup odsouzených cizinců, kteří odmítají spolupracovat při vyřizování formalit potřebných k vystavení cestovního dokladu. Cizinci také ve většině případů účelově podávají žádosti o udělení azylu na území ČR. Časté jsou i případy, kdy cizinci po dobu trestního řízení nevedou svou skutečnou totožnost, osobní údaje si vymyslí, nebo se vydávají za jinou konkrétní osobu.

b) Přístup soudů a orgánů činných v trestním řízení, které v průběhu trestního řízení vůbec nezjišťují totožnost pachatele trestného činu a spokojí se s údaji, které jim sdělí zadržený. Navíc po dodatečném zjištění změn v osobních údajích se různí přístup jednotlivých soudců a je uplatňováno několik postupů. V této souvislosti je třeba poznamenat, že vzhledem k zjištěné nejednotnosti postupu a rozhodování soudů v případě změny totožnosti odsouzeného, zjištěné až v průběhu realizace trestu vyhoštění předložil ministr spravedlnosti Nejvyššímu soudu ČR podnět k zaujetí stanoviska podle § 21 odst. 3 zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů ČR. Pro úplnost je třeba ještě říci, že podnět k Nejvyššímu soudu ČR za účelem zaujetí stanoviska byl ministrem spravedlnosti předložen i v dalších dvou případech zjištěné nejednotnosti postupu a rozhodování soudů, a to v případě ustanovování obhájců a v případě podání žádosti odsouzeného o udělení azylu na území ČR.

c) Přístup některých zastupitelských orgánů, které vydání náhradního cestovního dokladu vyřizují až po mnohých urgencích a s několikaměsíčním zpožděním nebo vystavení náhradního cestovního dokladu v některých případech dokonce odmítají (např. Svazová republika Jugoslávie v případě kosovských Albánců).

d) Přístup Policie ČR, jejíž úsilí a snaha ne vždy směřuje k co nejkratšímu trvání vyhošťovací vazby. Jedná se především o nedostatečnou komunikaci a součinnost s příslušným soudem a málo intenzivní a neefektivní postup při vyřizování potřebných cestovních dokladů.

Vyhošťovací vazba není opatřením sankčním, ale zajišťovacím. Toto omezení svobody je natolik výrazným zásahem do práv dotčených osob, že úsilí a snaha příslušných orgánů musí směřovat k co nejkratšímu trvání vyhošťovací vazby. Současný stav, kdy vlastní vyhoštění cizince trvá mnoho měsíců, v některých případech i let, se odsouzeným cizincům ve vyhošťovací vazbě jeví jako nezáměr o řešení jejich případu. To vede často k mimořádným situacím, zejména hromadným hladovkám.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že trest vyhoštění je ve většině případů ukládán vedle trestu odnětí svobody a odsouzení cizinci se po ukončení výkonu trestu odnětí svobody v případě vzetí do vyhošťovací vazby ocitnou podle zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby (dále jen zákon o výkonu vazby) ve vazebních podmínkách se všemi omezeními. Výkon vyhošťovací vazby se totiž řídí zákonem o výkonu vazby a přesto, že vyhošťování odsouzení tvoří odlišnou skupinu než obvinění, vyžadují jiné zacházení a mají také odlišná práva a povinnosti (např. pokud jde o míru omezení svobody pohybu a o styk s vnějším světem), zákon o výkonu vazby neobsahuje žádná ustanovení o výkonu vyhošťovací vazby. Zákon o výkonu vazby věnuje zvláštní pozornost pouze dvěma specifickým skupinám, a to mladistvým a obviněným cizincům. Vyhošťovací vazba se uskutečňuje v podmínkách blízkých vazbě obviněných, a je tedy vykonávána v podmínkách horších, než jsou podmínky trestu odnětí svobody, který si odsouzení cizinci v mnoha případech již odpykali.

Výše naznačené problematice věnoval pozornost při své návštěvě v ČR v roce 1997 i Výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dále jen CPT) zřízený Evropskou úmluvou o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 9/1996 Sb.). CPT podmínky, v nichž byla vyhošťovací vazba vykonávána, kritizoval v době, kdy byla vykonávána v přibližně stejných podmínkách jako nyní a mohla trvat nejvýše třicet dnů. V tomto světle se pak jako poměrně alarmující jeví především délka vyhošťovací vazby, která, jak již bylo uvedeno v současnosti trvá mnoho měsíců a v některých případech i let. Pro zákonnou délku vyhošťovací vazby zákonodárce využil legislativní techniky opírající se o tzv. analogii legis, neboť v § 350c odst. 2 trestního řádu se odkazuje na ustanovení obsažená v hlavě čtvrté oddílu prvním, to znamená na úpravu vazby obviněného před pravomocným odsouzením či jiným rozhodnutím ve věci. S ohledem na tento odkaz (analogické použití ustanovení hlavy čtvrté oddílu prvního) je zjevné, že dnem 1. ledna 2002 (nabytí účinnosti tzv. velké novely trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb.) v důsledku nové úpravy institutu vazby obviněného došlo k podstatné změně i v úpravě vazby vyhošťovací, avšak i přes tuto jistě pozitivní změnu by bylo prospěšné výše nastíněné otázky řešit.

Z pohledu úvah de lege ferenda se jako vhodné opatření jeví výslovná úprava vyhošťovací vazby v trestním řádu, výslovná úprava výkonu vyhošťovací vazby v zákoně o výkonu vazby, která by odpovídala účelu tohoto omezení osobní svobody, a zajištění kvalitnější meziresortní spolupráce a vzájemné součinnosti zainteresovaných orgánů a zpřesnění postupů vedoucích k výkonu trestu vyhoštění prostřednictvím interních předpisů. V této souvislosti je třeba ještě poznamenat, že veřejný ochránce práv k předmětné problematice inicioval pracovní poradou, konanou dne 6. června 2001 v Brně. Na této poradě, které se zúčastnili zástupci Ministerstva spravedlnosti ČR, Ministerstva vnitra ČR, Ministerstva zahraničních věcí ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia ČR a Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR, se veřejný ochránce práv snažil najít a pojmenovat problematické body v oblasti soudního vyhošťování cizinců a s společně s jmenovanými orgány se pokusil o odstranění některých z nich.

1.4. PROBLEMATIKA DŮSLEDKŮ ROZDĚLENÍ ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACE V OBLASTI DŮCHODOVÉHO ZABEZPEČENÍ, ZÁPOČET ODPRACOVANÝCH DOB PODLE ČL. 20 SMLOUVY MEZI ČR A SR O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

V průběhu roku 2001 se na veřejného ochránce práv obrátila řada stěžovatelů, kteří nesouhlasí s tím, že je jim vyplácena na základě Smlouvy

mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (ve Sbírce zákonů publikována pod č. 228/1993 Sb.) slovenskými orgány sociálního zabezpečení dávka důchodového zabezpečení. V důsledku změny právní úpravy v ČR k 1. 1. 1996 (vč. valorizací) a dosud přetrvávající původně federální právní úpravě důchodového zabezpečení (s limitací důchodů) v SR se výše důchodů v obou státech stále více liší. Významným prvkem v zaostávání příjmů těchto občanů za průměrnými příjmy příjemců dávek z českého systému důchodového pojištění je zřejmě původně nepředpokládaný rozdíl v kursové hodnotě české a slovenské koruny.

Problém se týká v zásadě dvou skupin občanů:

V první řadě jde o ty, kterým byl ještě před rozdělením Československa přiznán důchod slovenským republikovým orgánem sociálního zabezpečení (i za trvání federace byla oblast organizace a provádění sociálního zabezpečení svěřena výlučné působnosti obou republik). Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení musela nejen vymezit pravidla pro hodnocení nároků, které budou vznikat do budoucna, nýbrž i, vzhledem k rozdělení společného státu, stanovit klíč, podle kterého budou rozděleny mezi nástupnické státy existující závazky federace. Co se týče důchodů přiznaných před 1. 1. 1993, jsou považovány podle smlouvy za důchody toho státu, který by je byl vyplácel za trvání federace. Byl-li tedy důchod přiznán slovenským republikovým orgánem, stává se po 1. 1. 1993 důchodem samostatné Slovenské republiky. Již v krátké době po 1. 1. 1993 se mnozí občané ČR, kteří žili na Slovensku, stěhovali do ČR, neboť jak uváděli, byli mj. na Slovensku vystaveni mnohým administrativním komplikacím. Tato tendence pokračuje i v současnosti. Záhy po přestěhování však zjišťovali, že jejich příjem, který byl přiznán za trvání federace, a tedy za stejných podmínek jako důchodcům žijícím v té době na území ČR, podstatně zaostává za příjmem této skupiny. Ministr práce a sociálních věcí na tuto situaci reagoval a po určitou dobu využíval poměrně masivně možnosti předvídané smlouvou a zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a odstraňoval tvrdost přebíráním příslušnosti k výplatě důchodů. Po roce 1999 však došlo v praxi ministra práce a sociálních věcí k zásadnímu přehodnocení důvodů a zpřísnění přístupu k řešení popsanych případů. Vzhledem k tomu, že odstranění tvrdosti je ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, výlučným mimořádným oprávněním ministra práce a sociálních věcí, na jehož využití není právní nárok a které nepodléhá obecným předpisům o správním řízení, nebylo možné v této věci využít postupu podle zákona o veřejném ochránci práv. Přesto však praxe ministra práce a sociálních věcí (popř. jeho dávkové komise a v návaznosti na to i ČSSZ) v sobě nese jistá právní úskalí, která vedla veřejného ochránce práv k tomu, aby zahájil s představiteli Ministerstva práce a sociálních věcí podrobná jednání o věci.

Problém druhé skupiny „slovenských důchodců“ je obdobný. Spočívá v tom, že na základě čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení se doby zabezpečení (tedy doby sociálně relevantní činnosti rozhodné pro výpočet důchodové dávky) získané za trvání federace považují za doby

zabezpečení toho státu, na jehož území měl sídlo zaměstnavatel, u něhož byl v pracovněprávním vztahu zaměstnanec ke dni rozdělení Československa. Na základě tohoto ustanovení tak nemalá část občanů, kteří pro slovenského zaměstnavatele před 1. 1. 1993 pracovali, byť i jen krátkou dobu, pobírají dnes buď plný nebo dílčí slovenský důchod (v případě dílčího důchodu tvoří valnou část jejich příjmu, neboť český dílčí důchod je jim vyměřen pouze za dobu zabezpečení získanou na území ČR po 1. 1. 1993). Rovněž na tyto případy reagoval ministr práce a sociálních věcí využitím institutu odstranění tvrdosti a určitým skupinám žadatelů o odstranění tvrdosti byl přiznáván tzv. „rozdíl“ – tj. peněžní dorovnání do výše hypotetického důchodu, který by jim náležel pouze s přihlédnutím k českým právním předpisům.

Postupem doby však, obdobně jako ve výše zmíněných případech, byla kritéria pro posuzování tvrdosti zpřísněna, aniž by se na právní úpravě či skutkovém ději jednotlivých případů cokoli měnilo či lišilo. Nadto byl judikaturou vrchních soudů (podpořena i Nejvyšším soudem) formulován právní názor, který označuje aplikační praxi České správy sociálního zabezpečení (potažmo Ministerstva práce a sociálních věcí), jež je uplatňována ve vztazích, na něž dopadá regulativní působení Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, za nesprávnou. Vzhledem k této sporné právní otázce považuje veřejný ochránce práv za nutné, aby se věci ve spolupráci s ním Ministerstvo práce a sociálních věcí znovu zabývalo a podrobilo dosavadní právní stav a zejména svou praxi revizi.

1.5. REALIZACE PRÁVA NA ZAMĚSTNÁNÍ ÚŘADY PRÁCE PODLE ZÁKONA Č. 1/1991 SB., O ZAMĚSTNANOSTI VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

V průběhu roku 2001 se na veřejného ochránce práv obrátila řada občanů s podněty, kterými žádali o ochranu v situaci, kdy byli z různých důvodů vyřazeni ze seznamů uchazečů o zaměstnání, vedených místně příslušnými úřady práce. Při vyřizování podnětů tohoto druhu veřejný ochránce práv narážel na jistou nedůslednost a neprovázanost platné právní úpravy a zejména návazného praktického postupu úřadů práce, vyvolávající pochybnost, zda nedochází ke kolizi s principy dobré správy.

Aplikační problémy a nejednotnost posuzování obdobných situací při činnosti úřadů práce v oblasti realizace práva občanů na zaměstnání se projevuje zejména v následujících situacích. Podle ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších změn a doplňků, je možno uchazeče o zaměstnání vyřadit z evidence pouze ze dvou taxativně uvedených důvodů, a to:

- jestliže bez vážných důvodů odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání, nebo
- jestliže úmyslně maří součinnost s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání.

V prvním případě musí být pro uplatnění sankce splněny obě podmínky, tzn. že ze strany uchazečů musí dojít k odmítnutí vhodného zaměstnání, a to bez vážných důvodů. Pokud tedy jsou na straně uchazeče vážné důvody, pro které nemůže zaměstnání přijmout, nelze jej při odmítnutí vhodného zaměstnání vyřadit z evidence. Otázkou zůstává, co je možno považovat za vážné důvody, pro které uchazeč není schopen zaměstnání přijmout. Tato otázka je zákonem řešena paradoxně až v souvislosti s jedním z důsledků rozhodnutí o vyřazení z evidence, kterým je odnětí hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 14 cit. zákona. Taxativní výčet situací, které se za vážné důvody považují, je uveden v ustanovení § 15. cit. zákona. Jde o vážné osobní nebo rodinné důvody, jejichž výčet neponechává v podstatě žádný prostor pro další důvody hodné pozornosti, které běžný život přináší, např. náboženské, etické, mravní a jiné. Jejich závažnost by měl mít možnost posoudit úřad práce v rámci správního uvážení, k tomu by však zákon musel vytvořit prostor. Za zmínku stojí, že zákaz diskriminačního jednání, jak je široce upraven (opět ovšem taxativním výčtem se shora uvedenými důsledky) v ustanovení § 1 odst. 1 a 2 cit. zákona v platném znění, se týká pouze realizace (tedy příp. odepření práva na zaměstnání) a nabídky zaměstnání. Vztažení těchto principů, vycházejících ze standardů evropského práva, na vztahy při zprostředkování zaměstnání je podle platné právní úpravy v praktické aplikaci de facto vyloučena.

Za úmyslné maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání považuje naše judikatura a literatura *především* situace, kdy se uchazeč o zaměstnání bez řádné omluvy nedostaví na úřad práce ve stanovený termín, nebo tehdy, kdy je uchazeč po vystavení doporučenky povinen se k určitému zaměstnavateli dostavit v určený den a on takto neučiní a ani nemá pro své jednání řádnou omluvu. I v této oblasti však některá rozhodnutí úřadů práce dle poznatků veřejného ochránce práv nerespektují principy dobré správy (správnosti, spravedlivosti, přiměřenosti), ba dokonce se jeví jako diskriminační vůči uchazeči o zaměstnání, který se skutečně o práci uchází, avšak na jeho straně existují zvláštní, dosavadní právní úpravou nepředpokládané důvody, pro něž nelze některé práce považovat za vhodné. Otázkou ovšem je, zda s ohledem na shora uvedené skutečnosti umožňuje dostatek prostoru pro správní uvážení úřadů práce sama nedostatečně jednoznačná a neprovázaná zákonná úprava.

Vzhledem k výše uvedenému považuje veřejný ochránce práv za nepochybné, že řadou novelizací poznamenaná podoba právní úpravy realizace práva na zaměstnání a vztahů navazujících by vyžadovala komplexní rekonstrukci.

1.6. PŘETRVAJÍCÍ NEGATIVNÍ NÁSLEDKY KOMPETENČNÍHO SPORU VE VODNÍM HOSPODÁŘSTVÍ

Jak již bylo předznamenáno v části II. této zprávy (případ sp. zn. 1739/2001/VOP/JC), veřejný ochránce práv byl v průběhu roku 2001 konfrontován s několika případy, které spojoval společný jmenovatel – spor Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství o působnost na úseku vodního hospodářství. Zdálo by se, že po přijetí zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v němž je kompetence obou ministerstev upravena zcela jasně a v souladu se zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, již k podobným sporům docházet nemůže. Tento závěr je však pravdivý pouze z části. Zcela bezvýhradně je možné se s ním ztotožnit pouze v případě, že bude vodohospodářským orgánem rozhodováno v dané věci po 1. 1. 2002. Jinak tomu však je u řízení, která byla zahájena před datem účinnosti zákona č. 254/2001 Sb., tj. před 1. 1. 2002. Na základě ustanovení § 127 tohoto zákona se totiž vodohospodářská řízení zahájená a neskončená do dne 1. 1. 2002 dokončí podle dosavadních předpisů. To znamená, že rozhodující správní úřad (popř. soud ve správním soudnictví) bude povinen i po 1. 1. 2002 aplikovat právní předpisy předcházející zákonu č. 254/2001 Sb. V oblasti hmotného práva to bude především zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, v oblasti práva procesního (otázka příslušnosti k řízení a procesní pravidla) pak zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů. V takovém případě však může opět nastat situace, která byla i podstatou podnětu k veřejnému ochránci práv.

Kompetenční spor mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí pramení z nejasného vztahu zákona č. 130/1974 Sb. k zákonu č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb. Podle zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., je Ministerstvo zemědělství ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Ministerstvu životního prostředí je pak stejným zákonem v oblasti vodního hospodářství svěřena působnost právě ve věcech vyňatých z působnosti Ministerstva zemědělství. Vymezení kompetencí podle zákona č. 2/1969 Sb. se však střetá s dikcí zákona č. 130/1974 Sb., který za ústřední vodohospodářský orgán České republiky v § 1 označuje Ministerstvo životního prostředí a v § 5 blíže vymezuje jeho kompetence. Naproti tomu Ministerstvu zemědělství přiznává v § 29 odst. 2 zbytkovou příslušnost ve věcech, které mají bezprostřední vztah k zemědělskému využití vod. V praxi ministerstev došlo k rozpornému výkladu zmiňovaných zákonů. Ministerstvo životního prostředí akcentuje spíše zákon 130/1974 Sb., který považuje za speciální právní předpis. Naproti tomu Ministerstvo zemědělství je přesvědčeno o tom, že zákon o státní správě ve vodním hospodářství není zákonem zvláštním v tom směru, že by vylučoval

použití obecné úpravy obsažené v zákoně č. 2/1969 Sb., ale jen detailně rozpracovává obecné, tedy to, v čem výkon státní správy svěřené zákonem 2/1969 Sb. konkrétně spočívá – v důsledku toho se domnívá, že je Ministerstvo životního prostředí kompetentní ve smyslu zákona 130/1974 Sb. pouze ve věcech vymezených v §§ 17 - 27. Výklad vztahu obou právních předpisů, tak jak jej pojímá Ministerstvo zemědělství, byl podpořen i judikaturou Vrchního soudu v Praze.

Ministerstvo životního prostředí se ve dvou případech vodoprávního řízení snažilo vyřešit tento rozpor cestou návrhu Ústavnímu soudu, který měl kompetenční konflikt rozhodnout. Ústavní soud sice v obou případech rozhodl, že příslušným orgánem státní správy v dané věci je Ministerstvo životního prostředí, obecně platný postup pro výklad střetných předpisů však nestanovil. Konstatoval pouze, že je nutné v každém individuálním případě vzít v úvahu podle jeho názoru dominantní normu obsaženou v § 19 zákona 2/1969 Sb. (vymezení působnosti Ministerstva životního prostředí pro oblast ochrany přirozené akumulace vod a vodních zdrojů, ochrany vodních toků atd.), která plně koresponduje s účelem zákona o vodách vymezeným v jeho § 1, a zjistit tak, zda je předmět řízení podřaditelný pod některou ze zmíněných oblastí. Ministerstvo životního prostředí bylo s ohledem na dikci nálezů Ústavního soudu přesvědčeno, že Ministerstvo zemědělství bude v obdobných případech postupovat v souladu se závěry Ústavního soudu a bude respektovat kompetenci Ministerstva životního prostředí. Leč nestalo se tak a ani usnesení vlády k této věci nic nezměnilo (vláda pouze vzala na vědomí nález Ústavního soudu, nicméně nepřijala ho jako interpretační kritérium závazné pro celou státní správu). V posledním období Ministerstvo životního prostředí zpravidla Ministerstvu zemědělství v jeho výkladu ustupovalo.

I v současné době je však možné, že rozhodnutí Ministerstva zemědělství ve vodním hospodářství bude napadeno například jedním z účastníků řízení pro absolutní nepřislusnost k rozhodnutí. V tom případě není možné vyloučit dlouhý spor. Je přitom zřejmé, že naznačený stav právní nejistoty byl vyvolán tím, že zákonodárce sice projevil tendenci novelizací zákona č. 2/1969 Sb. v roce 1996 zasáhnout do rozdělení kompetencí ve věcech vodního hospodářství, nicméně nebral přitom buď vůbec nebo dostatečně v úvahu zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, který státní správu v této oblasti vymezoval jednoznačným a transparentním způsobem tak, že ústředním vodohospodářským orgánem bylo Ministerstvo životního prostředí, zatímco státní správu vykonávanou Ministerstvem zemědělství zařadil až do části deváté nazvané „Ustanovení závěrečná, přechodná a zrušovací“.

1.7. POSTAVENÍ OSOB OPRÁVNĚNÝCH K POBÍRÁNÍ NÁHRADY ZA ZTRÁTU NA VÝDĚLKU PO SKONČENÍ PRACOVNÍ NESCHOPNOSTI

Na veřejného ochránce práv se obrací množství osob, které se ocitly v tíživé, a nutno dodat v současné době prakticky neřešitelné, sociální situaci, plynoucí z přetrvávající podoby a z určitého vaku současné právní úpravy. Tento stav pak vnímají jako rozporný s principy dobré správy. Jedná se o zaměstnance, kterým vznikl pracovní úraz nebo nemoc z povolání a z tohoto titulu nárok na vyplácení náhrady za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti. Stávající podoba platné právní úpravy konstrukce jejího poskytování a zejména výpočtu její výše je podle poznatků veřejného ochránce práv nejen složitá, ale vykazuje znaky bezpochyby zastaralých a překonaných principů, které nereflektují další relevantní aspekty a rizika změněného společensko-ekonomického prostředí, v němž se v současnosti pracovněprávní vztahy odehrávají.

Specifickou a zvláště postiženou skupinou jsou zaměstnanci (zpravidla bývalí), u nichž ke škodní události, tj. k pracovnímu úrazu nebo k zjištění nemoci z povolání došlo před 1. 1. 1993 vůči zaměstnavatelům, u nichž došlo k transformaci či jiné organizační změně, kteří jsou v platební neschopnosti, v úpadku a byl na ně prohlášen konkurs. V případě, že správce konkursní podstaty nemá finanční prostředky na uspokojení těchto nároků, ve velké většině případů se z těchto občanů stávají osoby sociálně potřebné, které jsou odkázány na dávky sociální potřebnosti.

Je třeba se proto zamyslet nad příčinami, proč tento nikoliv marginální sociální a právní problém vznikl. Podle § 193 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále ZP), je zaměstnavatel povinen v rozsahu, ve kterém za škodu odpovídá, poskytnout zaměstnanci náhradu za ztrátu na výdělkem. Podle § 195 ZP se potom náhrada za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity nebo částečné invalidity poskytne zaměstnanci v takové výši, aby spolu s jeho výdělkem po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání s připočtením případného invalidního nebo částečného invalidního důchodu poskytovaného z téhož důvodu se rovnala jeho průměrnému výdělkem před vznikem škody. Počínaje 1. 1. 1993 jsou zaměstnavatelé zaměstnávající alespoň jednoho zaměstnance pro případ své odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání ze zákona pojištěni a v případě zániku zaměstnavatele (pokud nepřejdou práva a povinnosti z pracovněprávního vztahu na jiného zaměstnavatele), má poškozený právo přímo vůči pojišťovně, aby mu škodu nahradila v tomtéž rozsahu, v jakém by mu ji byl povinen nahradit sám pojištěný zaměstnavatel. Nutno podotknout, že pojišťovna plní v tomto případě své závazky bez ohledu na případný probíhající konkurs.

Odišné postavení je však u zaměstnanců, kterým nárok na náhradu za ztrátu na výdělkem vznikl před 1. 1. 1993, protože tyto nároky na pojišťovnu v případě, že zaměstnavatel nebyl pro tuto událost smluvně pojištěn, nepřecházejí. Tyto závazky přebírá stát, prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí, který uzavřel smlouvu s příslušnými pojišťovnami o vedení

agendy a uspokojování nároků poškozených pracovníků v případech, kdy tuto povinnost přejímá stát za zaměstnavatele, který zanikl bez právního nástupce. A zde je jádro problému. Pojišťovna nezačne (za stát) plnit před zánikem zaměstnavatele. Proto, aby byla výplata náhrady za ztrátu na výdělků pojišťovnou zahájena, musí zaměstnanec předložit doklad o výmazu společnosti z obchodního rejstříku. Tomuto výmazu předchází konkurs, který v mnohých případech představuje dobu i několika let, po kterou zaměstnanci náhrada za ztrátu na výdělků vyplácena není. Ten se tak dostává do neřešitelné sociální situace, protože při současné nezaměstnanosti a vzhledem ke svému zdravotnímu postižení je možnost, že se znovu zapojí do pracovního procesu, prakticky nulová - je tak zpravidla odkázán na dávky sociální péče. V pravomoci ministra práce a sociálních věcí je možnost udělit výjimku a požádat pojišťovnu, aby vyplácela rentu již v průběhu konkursu, ale toto řešení je zcela nedostačující a vzhledem k počtu postižených neefektivní. Jednak na udělení této výjimky není právní nárok a jednak i při udělení této výjimky představuje pro pojišťovnu značný problém obstarat si potřebné podklady a může se tak stát, že i přes udělenou výjimku nemůže být náhrada vyplácena.

Je možné konstatovat, že stát v jistém smyslu v tomto případě přesouvá negativní břemeno důsledků konkursního řízení na ty, které má institut přechodu povinnosti chránit před negativními důsledky zániku zaměstnavatele bez právního nástupce. Zároveň dochází i k disproporcii v postavení osob, které splňují stejné podmínky (nárok na výplatu náhrady za ztrátu na výdělků a prohlášení konkursu na zaměstnavatele), jen proto, že u jedněch vznikl jejich pracovněprávní nárok před rokem 1993.

V této souvislosti se nabízí určité srovnání se zákonem č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, který zaměstnanci umožňuje požádat o uspokojení mzdových nároků kterýkoliv úřad práce, a to v rozsahu odpovídajícímu mzdovým nárokům splatným za 3 měsíce v době 6 měsíců předcházejících měsíci, ve kterém byl podán návrh na prohlášení konkursu. Případná úvaha úpravy současného právního stavu ve směru zakotvení určitého (třeba i dílčího) vyplácení náhrady za ztrátu na výdělků ze strany pojišťovny už v průběhu konkursu i u zaměstnanců, jimž nárok na tuto výplatu vznikl před 1. 1. 1993, by mohla být inspirována i principy výše uvedeného zákona.

2. NÁVRH NA ZMĚNY ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV

V zásadě lze říci, že se zákon o veřejném ochránci práv v aplikačním procesu osvědčil. Přestože je kupř. úprava postupů při projednávání a prošetřování podnětů upravena dosti obecně, efektivnosti výkonu instituce to nebylo na újmu. Procedura „vyřizování“ podnětů není kvalifikovaným právním procesem (procesem v pravém smyslu slova), tj. řízením státního orgánu, v němž by se autoritativně rozhodovalo o právech a povinnostech, a které by např. končilo aktem, jenž by měl bezprostřední právní účinky, nabyt právní moci apod. Veřejný ochránce práv proto (prozatím) ani nepřistoupil ke zpracování podrobnějšího interního předpisu, který by konkrétněji a komplexně upravoval práci pracovníků odboru věcné působnosti s podanými podněty. Organizačními akty (opatřeními) pouze upravil některé dílčí otázky.

Jisté problémy v aplikační praxi vznikaly a do určité míry přetrvávají v souvislosti s vymezením působnosti instituce veřejného ochránce práv.

1) Jelikož byl zákon o veřejném ochránci práv připravován, resp. projednáván v době, kdy právní úprava **krajského zřízení** v rámci reformy veřejné správy teprve vznikala, nemohl v něm být upraven vztah veřejného ochránce práv k orgánům kraje. Přitom i orgány kraje vykonávají podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), státní správu (§ 29 a násl.). Má-li se působnost veřejného ochránce práv vztahovat i na orgány kraje při výkonu přenesené působnosti, bude nutné zákon v tomto směru doplnit. Je sice pravda, že extenzivním výkladem je možné dojít k závěru, že výkon státní správy, který přešel z ústředních a jiných správních úřadů na kraje, nadále zůstává v působnosti veřejného ochránce práv, nicméně taková konstrukce je z ústavního pohledu problematická. I pro veřejného ochránce práv jako orgán garantující ochranu práv v oblasti veřejné správy platí – stejně jako pro jiné státní orgány – jedna ze stěžejních zásad právního státu upravená v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod - státní moc lze uplatňovat jen v případě a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Veřejný ochránce práv se tedy může zabývat jen podněty zaměřenými na činnost orgánů veřejné správy spadajících do jeho působnosti (ostatně to nepřímě vyplývá i z ust. § 1 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv). Je tedy zřejmé, že v tomto směru je třeba zákon doplnit. Souhlasně s návrhem obsaženým v sněmovním tisku 1160 doporučujeme v § 1 odst 1 nahradit slova „*okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce*“ slovy „*orgány územních samosprávních celků*“.

2) Zákon o veřejném ochránci práv v § 1 odst. 3 na jedné straně vymezuje okruh působnosti vůči soudům na orgány státní správy soudů, na druhé straně státní zastupitelství z jeho působnosti zcela vylučuje. Jestliže poslední novela zákona o státním zastupitelství (zákon č. 14/2002 Sb.) zřetelně vymezuje **státní správu státního zastupitelství** (§§ 13 – 13j), jakož i nově stanoví – obdobně jako původní i nový zákon o soudech a soudcích – možnost podávání stížností na průtahy a nevhodné chování (§ 16b), bylo by žádoucí působnost veřejného ochránce práv rozšířit i na státní správu

státního zastupitelství. Doplnění zákona by opět nebylo náročné: V § 1 odst. 3 se za slova „státní správy“ vkládají slova „státního zastupitelství a“.

3) V souvislosti s novou úpravou problematiky správního soudnictví, resp. s projednáváním zákona o soudním řízení správním, je žádoucí umožnit veřejnému ochránci práv podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání **žaloby k ochraně veřejného zájmu** (§ 66). Legislativní změna by spočívala v doplnění § 21a zákona o veřejném ochránci práv ve znění:

„§ 21a

1) Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

2) Pokud nejvyšší státní zástupce návrhu nevyhoví, sdělí důvody ochránci.“

IV. ZÁVĚR

Závěrem předkládané zprávy je třeba připomenout, že jde o první zprávu, tak jak ji předpokládá ustanovení § 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv. Shrnuje poznatky z prvního roku existence této instituce, tedy z roku, kdy byla ve všech směrech teprve budována.

Poznatky a zkušenosti shromážděné v tomto atypickém období bylo možno jen obtížně třídit a komplexně hodnotit, a nelze proto také obecnějším závěrům přisuzovat standard absolutní platnosti, zejména z hlediska dalšího vývoje.

Všeobecně je možno konstatovat, že vlastní aplikace zákona pro plnění sledovaných úkolů vážnější potíže nečiní. Materiální zajištění fungování této instituce v podmínkách stanovených zákonem o státním rozpočtu na rok 2001 bylo dostatečné.

Vymezení věcné působnosti veřejného ochránce práv v § 1 zákona o veřejném ochránci práv na jedné straně plně vykrylo pracovní kapacitu stávajícího počtu pracovníků (s výhradou, že nedojde k podstatnému zvýšení jednotlivých agend). Na straně druhé z poznatků z vlastní činnosti, včetně mediálního působení, je zřejmé, že vymezení působnosti je negativně hodnoceno potud, že se nevztahuje na společensky a ekonomicky citlivé oblasti činnosti samosprávných orgánů ve vlastní působnosti, zejména otázky týkající se bytové politiky, hospodaření s majetkem obcí, ale rovněž i na činnost institucí, jako je Pozemkový fond, Fond národního majetku, Zajišťovací fond družstevních záložen a orgány profesní samosprávy.

Pokud jde o účinnost působení v jednotlivých případech, je možno konstatovat, že přístup jednotlivých dotčených orgánů státní správy k součinnosti a řešení jednotlivých případů byl převážně vstřícný a korektní.

Vlastní náplň činnosti veřejného ochránce práv se ukázala být technicky a časově náročnější, než by bylo možno předpokládat, neboť potřeba zjistit skutečný stav věci a zásada slyšení obou stran v podmínkách relativně velkého množství případů vytváří poměrně složitý proces charakterizovaný řadou úkonů. Operativnější, tzn. především nikoliv písemný proces by zřejmě vyžadoval výrazné zvýšení počtu pracovníků a s tím spojené zvýšené náklady k zajištění intervencí na místě a místních šetření.

Současný stav věci (k 31.12.2001), o kterém lze předpokládat, že je částečně přechodný, a který byl charakterizován potřebou zabývat se vyřizováním agendy nashromážděné v prvních měsících roku, zpochybňuje efektivnost této instituce z hlediska včasnosti zásahu a délky řízení a částečně omezuje možnost v jednotlivých případech zkoumat negativní jevy v hlubších souvislostech.

Vzhledem k přesvědčení veřejného ochránce práv, že ve zkoumaném období se podařilo vybudovat funkční kancelář, je možno předpokládat, že v roce 2002, v relativně stabilizovaných podmínkách, se podaří definitivně

vyrovnat schodek ve vyřizované agendě a soustředit pozornost nejen na negativní jevy a jejich odstraňování, ale zejména na příčiny těchto negativních jevů, s ještě výraznějším a náročnějším požadavkem na případné systémové, personální nebo metodologické změny ve fungování státní správy a jejích jednotlivých složek. Je přitom třeba mít na zřeteli, že z tohoto hlediska se jeví rok 2002 obdobím jinak atypickým z hlediska dlouhodobého vývoje, neboť je to rok předcházející realizaci reformy státní správy a správního soudnictví.

Zatímco u reformy státní správy nelze vyloučit v nových strukturách a v nových kompetencích vznik jiných negativních jevů, vycházejících z novoty této úpravy, a tedy případné zvýšení počtu stížností a podnětů, nelze, pokud jde o správní soudnictví, usuzovat na podstatné omezení agendy. Prostředky veřejného ochránce práv, pokud jde o korekci probíhajících řízení, zřejmě i nadále zůstanou operativnější a podstatně méně formální, než prostředky správního soudnictví v oblasti nečinnosti nebo průtahů v řízení. Ve věcech skončených ani samotné projednání věci v rámci soudního přezkumu nebude jednoznačně znamenat vyloučení možnosti dalšího zásahu, a naopak bude zase v podmínkách oprávnění veřejného ochránce práv lépe dána možnost hlubšího a komplexnějšího šetření příčin výskytu negativních jevů v širších souvislostech.

Žádám proto, aby Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, vzala tuto zprávu na vědomí.

V Brně dne 26. března 2002

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

PŘÍLOHA Č. 1

S t a t u t

Kanceláře veřejného ochránce práv

Na základě § 25 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, vydává veřejný ochránce práv tento statut:

ČI. 1

1. Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen "Kancelář") plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti veřejného ochránce práv (§ 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dále jen "zákon").

2. Kancelář je organizační složkou státu podle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

3. Kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se.

4. Kancelář hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu.

5. Sídlem Kanceláře je Brno, Údolní 39.

ČI. 2

1. V čele Kanceláře je vedoucí kanceláře, kterého jmenuje a odvolává a o jehož pracovněprávních věcech rozhoduje veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce"). Svou činnost vykonává vedoucí kanceláře podle pokynů ochránce a jemu za ni odpovídá. Ochránce může na přechodné období pověřit vedením Kanceláře některého z jejích zaměstnanců.

2. Vedoucí Kanceláře jedná jménem Kanceláře a zastupuje ji navenek. Plní podle zákona č. 219/2000 Sb. funkci vedoucího organizační složky státu. Ve věcech nakládání s majetkem postupuje v souladu s tímto zákonem.

3. Vedoucí Kanceláře plní podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je

nadřazeným všem zaměstnancům Kanceláře. Jmenuje do funkce a odvolává vedoucí organizačních útvarů. Všechny pracovněprávní úkony vedoucího Kanceláře týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců kanceláře, platových podmínek vedoucích organizačních útvarů Kanceláře a pracovního řádu Kanceláře podléhají předchozímu souhlasu ochránce.

Čl. 3

Podrobnosti o organizační struktuře kanceláře a o oprávněních a působnosti jednotlivých organizačních útvarů a zaměstnanců kanceláře upravuje Organizační řád kanceláře.

Čl. 4

Tento statut nabývá účinnosti dnem 1. února 2001.

V Brně dne 31. ledna 2001

JUDr. Otakar Motejl
Veřejný ochránce práv

PŘÍLOHA Č. 2

V souladu s ustanovením části čtvrté zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv a Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 31. ledna 2001 se na dobu utváření Kanceláře veřejného ochránce práv přijímá tento

Organizační řád

Kanceláře veřejného ochránce práv

Čl. 1

Základní ustanovení

(1) Organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) upravuje její organizační strukturu, vztahy nadřízenosti a podřízenosti a vymezuje základní působnost jejích útvarů.

(2) V rozsahu, vymezeném tímto organizačním řádem jsou pověřeni zaměstnanci Kanceláře pro jednotlivé právní úkony jednat jménem státu ve smyslu § 7 odst. 2 zák. č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

(3) Organizační řád Kanceláře je závazný pro všechny zaměstnance Kanceláře.

Čl. 2

Organizační struktura Kanceláře

V čele Kanceláře je vedoucí Kanceláře, který je nadřízený všem zaměstnancům Kanceláře.

Kancelář se člení na tyto základní organizační útvary:

(1) Sekretariát ochránce a jeho zástupce

a) Sekretariát je metodicky řízen ochráncem a jeho zástupcem. V ostatních pracovněprávních vztazích jsou jeho zaměstnanci podřízeni vedoucímu Kanceláře.

b) V čele sekretariátu je vedoucí sekretariátu.

c) Tento organizační útvar má z hlediska úrovně řízení postavení oddělení a dále se nečlení.

(2) Odbor věcné působnosti

a) V souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. (dále jen "zákon") se k plnění úkolů spojených s odborným zabezpečením činnosti ochránce zřizuje odbor věcné působnosti.

b) Odbor je metodicky řízen ochráncem. V ostatních pracovněprávních vztazích jsou jeho pracovníci podřízeni vedoucímu Kanceláře.

c) V čele odboru je vedoucí odboru. Odbor se dále může členit na oddělení.

(3) Odbor spisových a administrativních služeb

a) V souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona se pro podporu zajištění úkolů spojených s odborným zabezpečením činnosti ochránce zřizuje odbor spisových a administrativních služeb.

b) Odbor je metodicky řízen ochráncem. V ostatních pracovněprávních vztazích jsou jeho pracovníci podřízeni vedoucímu Kanceláře.

c) V čele odboru je vedoucí odboru.

d) Odbor se dále může členit na oddělení.

(4) Odbor vnitřní správy

a) V souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona se k zajištění organizačního a technického zabezpečení činnosti ochránce zřizuje odbor vnitřní správy.

b) V čele odboru je vedoucí odboru, který je současně zástupcem vedoucího Kanceláře.

c) Odbor se dále může členit na oddělení.

d) Odbor zajišťuje činnost sekretariátu vedoucího Kanceláře. Zaměstnanci sekretariátu jsou přímo podřízeni vedoucímu Kanceláře a řídí se jeho pokyny.

Čl. 3

Oprávnění k podepisování

(1) Vedoucí odborů a samostatných oddělení mohou zaměstnancům jimi řízených organizačních útvarů podepisovat příkazy k pracovním cestám a ty písemnosti určené zaměstnancům, které nemají charakter pracovněprávního úkonu.

(2) Vedoucí odborů a oddělení podepisují za Kancelář korespondenci vedenou s jinými subjekty, jejíž obsah se bezprostředně netýká vzniku, změny nebo zániku právního vztahu Kanceláře; v souladu se Směrnicí pro oběh

účetních dokladů podepisují také objednávky na nákup materiálu, výrobků a služeb.

Čl. 4 Vedoucí Kanceláře

Vedoucí Kanceláře v souladu s pokyny ochránce plní úkoly vyplývající ze statutu Kanceláře veřejného ochránce práv:

(1) zastupuje Kancelář navenek a, nevyplývá-li z tohoto organizačního řádu něco jiného, podepisuje veškeré písemnosti, související s personálním, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Kanceláře,

(2) odpovídá ochránci za personální, technické a organizační zabezpečení chodu Kanceláře,

(3) rozhoduje o pracovněprávních věcech všech zaměstnanců Kanceláře, jmenuje a odvolává vedoucí zaměstnance Kanceláře, je-li tato funkce obsazována jmenováním. Všechny pracovněprávní úkony vedoucího Kanceláře týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců Kanceláře a pracovního řádu Kanceláře podléhají předchozímu souhlasu ochránce,

(4) vypracovává návrh rozpočtu Kanceláře pro ministerstvo financí ČR a provádí rozpočtová opatření v rámci příslušné kapitoly státního rozpočtu,

(5) vydává vnitřní organizační předpisy Kanceláře a ostatní řídicí akty, závazné pro všechny zaměstnance Kanceláře.

Čl. 5 Rámcové vymezení činností jednotlivých organizačních útvarů

(1) Sekretariát ochránce a jeho zástupce zejména:

- a) vede osobní korespondenci ochránce a zástupce ochránce,
- b) připravuje osobní program ochránce a zástupce ochránce a jejich styk s ostatními ústavními, veřejnými a politickými činiteli a ostatními stranami,
- c) připravuje podklady pro informování veřejnosti a informuje veřejnost,
- d) připravuje zahraniční cesty ochránce a jeho zástupce a zajišťuje program zahraničních návštěv,
- e) zpracovává mediální analýzy.

(2) Odbor věcné působnosti zejména:

- a) připravuje podklady pro výkon věcné působnosti ochránce ve smyslu zákona,

- b) přijímá podněty do protokolu a poskytuje drobné právní rady,
- c) na základě zmocnění ochránce ad hoc ve smyslu § 25 odst. 3 zákona provádí šetření ve věci dle rozhodnutí ochránce podle ustanovení § 15 odst. 1 a 3 zákona a jedná jeho jménem v řízení před Ústavním soudem,
- d) připravuje podklady pro informování veřejnosti o jednotlivých případech dle ust. § 20 zákona,
- e) analyzuje a zobecňuje výsledky šetření podnětů pro přípravu souhrnných zpráv a podkladů pro aktivity ochránce včetně návrhů v rámci zvláštních oprávnění ochránce podle §§ 22 a 23 zákona,
- f) zpracovává podklady pro plnění úkolů vedoucího odboru,
- g) eviduje a kontroluje plnění úkolů zadaných vedoucím odboru.

(3) Odbor administrativních a spisových služeb zejména:

- a) přijímá veškerou korespondenci, došlou do Kanceláře poštou, přímým podáním, nebo podáním podnětu do protokolu a rozděljuje ji na poštu pro ochránce a jeho zástupce, pro odbor administrativních a spisových služeb a pro sekretariát vedoucího Kanceláře,
- b) vypravuje veškerou poštu Kanceláře,
- c) vede centrální evidenci podnětů a třídí je podle obsahu do oblastí,
- d) zakládá spisy, přiděluje jim spisová čísla a převádí je do elektronické podoby,
- e) vkládá data o podnětech do informačního systému, eviduje doplňování podnětů stěžovateli a přiřazuje tato doplnění ke spisům,
- f) sestavuje statistické přehledy,
- g) sleduje stanovené lhůty a s předstihem informuje o jejich uplynutí odbor věcné působnosti,
- h) zhotovuje veškeré písemnosti pro odbor věcné působnosti,
- i) vede příruční archiv rozpracovaných spisů,
- j) archivuje a skartovává odložené a uzavřené podněty a všechny ostatní archiválie Kanceláře,
- k) vede knihovny Kanceláře.

(4) Odbor vnitřní správy zejména:

- a) připravuje podklady pro vedoucího Kanceláře a vedoucího odboru vnitřní správy,
- b) vyřizuje korespondenci Kanceláře,
- c) zajišťuje právní službu pro Kancelář,
- d) zajišťuje reprografické služby většího rozsahu,
- e) organizuje výběrová řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek,
- f) vede personální a platovou agendu zaměstnanců Kanceláře,
- g) pečuje o vzdělávání zaměstnanců a organizuje školení BOZP a PO,
- h) stará se o BOZP a PO v souladu s předpisy stanovenými pro Kancelář, včetně požární prevence,

- i) vede agendu ekonomiky práce,
- j) vede agendu utajovaných skutečností,
- k) vede rozpočetnictví Kanceláře a spravuje kapitolu státního rozpočtu,
- l) vede finanční účetnictví Kanceláře,
- m) likviduje došlé faktury podle Směrnice pro oběh účetních dokladů Kanceláře,
- n) zajišťuje pokladní službu Kanceláře,
- o) určuje a sleduje finanční limity pro ostatní organizační útvary Kanceláře,
- p) zajišťuje potřeby Kanceláře v oblasti informatiky,
- q) udržuje a rozvíjí počítačovou síť a softwarové vybavení Kanceláře,
- r) archivuje a zálohuje veškeré elektronické údaje Kanceláře,
- s) pečuje o bezpečnost a ochranu dat, o dodržování licenčních ujednání a ochranu autorských práv,
- t) podporuje zaměstnance Kanceláře při využívání výpočetní techniky,
- u) zajišťuje připojení Kanceláře na síť Internet,
- v) spravuje a udržuje budovu Kanceláře a byty ochránce a zástupce ochránce, pečuje o údržbu veřejných prostranství a parku kolem budovy,
- w) provádí denní úklid vnitřních i vnějších prostor objektu Kanceláře,
- x) zajišťuje dodávky materiálu, výrobků a služeb pro ostatní organizační útvary Kanceláře,
- y) eviduje, udržuje a obměňuje hmotný a nehmotný majetek Kanceláře,
- z) vede skladové hospodářství a zodpovídá za technické a materiálové zásobování Kanceláře,
- aa) zajišťuje nepřetržitou ostrahu budovy Kanceláře,
- bb) obsluhuje kotelnu a strojovnu vzduchotechniky,
- cc) hospodaří s energiemi a odpady,
- dd) provozuje a spravuje telefonní ústřednu a komunikační prostředky,
- ee) zajišťuje provoz kantýny a jídelny,
- ff) spravuje autoprovaz Kanceláře, připravuje vozidla k technickým prohlídkám,
- gg) provádí drobnou údržbu vozidel, vede předepsanou evidenci a dokumentaci autoprovazu, včetně vyhodnocování spotřeby PHM.
- hh) kontroluje dodržování provozního řádu Kanceláře,

Čl. 6. Závěrečná ustanovení

(1) Tento organizační řád tvoří přílohu Statutu Kanceláře veřejného ochránce práv. Přijímá se na dobu vytváření Kanceláře a po zhodnocení jeho funkčnosti může být změněn.

(2) Další členění jednotlivých organizačních útvarů včetně názvu organizačních jednotek je uvedeno v grafické podobě v příloze č. 1 tohoto organizačního řádu.

Tento organizační řád nabývá účinnosti dnem 21. 3. 2001.

V Brně dne 21. 3. 2001

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv