

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

ZA ROK 2005

OBSAH

I. Veřejný ochránce práv a jeho kancelář	5
1. Úvodní informace	5
2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí	6
2.1 Rozpočet a jeho čerpání v roce 2005	6
2.2 Personální situace v roce 2005	6
3. Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	7
4. Informace veřejnosti o činnosti ochránce	7
4.1 Mediální prezentace veřejného ochránce práv	7
4.2 Další informační aktivity ochránce	7
5. Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv	8
5.1 Styk ochránce s Parlamentem České republiky	8
5.2 Materiály předkládané veřejným ochráncem práv vládě	9
5.3 Styk ochránce s ústavním soudem	10
6. Mezinárodní a vnitrostátní styky veřejného ochránce práv	11
6.1 Mezinárodní kontakty ochránce	11
6.2 Vnitrostátní aktivity a kontakty ochránce	12
II. Věcná působnost veřejného ochránce práv v roce 2005	15
1. Obecné informace o věcné působnosti ochránce v roce 2005	15
1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2005	15
1.2 Informace o vyřizování podnětů v roce 2005	19
2. Komentáře k jednotlivým oblastem v působnosti s vybranými podněty ...	20
2.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce	20
2.2 Zdravotnictví a péče o zdraví	23
2.3 Sociální zabezpečení	29
2.4 Stavby a regionální rozvoj	34
2.5 Daně, poplatky, cla a jejich správa	41
2.6 Ochrana životního prostředí	45
2.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	49
2.8 Policie, vězeňství a armáda	52
2.9 Cizinci	57
2.10 Vnitřní správa	61
2.11 Státní správa soudnictví	64
2.12 Doprava a spoje	69
2.13 Správní trestání, řízení k ochraně pokojného stavu	70
2.14 Správa na úseku realizace práva na zaměstnání a práce	74
2.15 Dozor státu nad územní samosprávou a právo na informace	77
2.16 Vybrané oblasti z ostatních oborů v působnosti ochránce	79

3.	Podněty z oblastí mimo působnost ochránce a jejich vyřizování	83
3.1	Civilněprávní věci	84
3.2	Konkurz a konkurzní řízení	87
3.3	Trestněprávní věci, orgány činné v trestním řízení	87
3.4	Samostatná působnost územně samosprávných celků	88
3.5	Ostatní obory mimo působnost	89
III.	Zevšeobecnění poznatků z činnosti ochránce – doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR	91
1.	Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR	91
2.	Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit	92
3.	Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace	92
4.	Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství	93
5.	Zajištění základních životních podmínek v bydlení	93
6.	Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry	94
7.	Sirotčí důchody	94
8.	Zdravotní pojištění dětí cizinců	95
9.	Činnost soudních exekutorů a možnosti ministerstva spravedlnosti v oblasti dohledu	95
10.	Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků	96
11.	Postavení plně invalidních osob bez nároku na důchod a realizace jejich práva na zaměstnání	96
12.	Částečné zdaňování penzí	97
13.	Nemovitosti bez vlastníka evidované v katastru nemovitostí	97
14.	Možnosti obcí získávat informace o dlužnících v rámci daňové exekuce ...	98
15.	Báňská správa	99
16.	Provádění sterilizací	100
IV.	Závěr	101

I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ

1. Úvodní informace

Tuto souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2005 předkládá ochránce podle ustanovení § 23 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“) v návaznosti na souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za předcházející kalendářní rok.

Souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2004 předal ochránce nejvyšším ústavním činitelům osobně (22. března 2005 byl přijat předsedou Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a prezidentem republiky, 29. března 2005 pak předsedou senátu a 30. března 2005 ji předal předsedovi vlády). V souladu s ustanovením § 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv byla zpráva zaslána také ministerstvům a ostatním správním úřadům s celostátní působností a pro širokou veřejnost byla v elektronické podobě vystavena na webových stránkách www.ochrance.cz.

Dne 12. května 2005 projednala souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2004 jako sněmovní tisk č. 935 na jednání své 44. schůze Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a vzala ji na vědomí. Na svém plenárním zasedání projednal tuto zprávu 4. května 2005 jako senátní tisk č. 50 také Senát Parlamentu ČR.

Předkládaná souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2005 je koncipována podobně jako zprávy předchozí. Obecné a statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv a Kanceláře veřejného ochránce práv v hodnoceném období předkládá zpráva v krátkých úvodních pasážích. Její podstatnou část pak tvoří prezentace praktických poznatků veřejného ochránce práv z činnosti v hodnoceném období spolu s příklady v podobě konkrétních případů, jimiž se ochránce zabýval. Vedle šíře dosavadní agendy je z ní zřejmá prohlubující se potřeba komplexního zevšeobecňujícího pohledu v jednotlivých agendách oborů a oblastí práva, kterých se dotýká, a určitý posun ve vnímání výstupů jeho činnosti převážnou většinou orgánů státní správy a v řadě případů i orgánů samosprávných. Ve třetí části zprávy pak ochránce předkládá vývoj v řešení poznatků, na které upozorňoval ve svých minulých zprávách, a zejména zobecnění nejzávažnějších problémů vycházející z analýzy podnětů řešených v roce 2005. Současně s jejich výčtem předkládá ochránce i doporučení, jak by bylo možno podle jeho názoru uvedené problémy řešit.

Pokud se týká postavení ochránce, byl v průběhu sledovaného období ukončen poměrně složitý legislativní proces (započatý již v roce 2003) k přijetí vládního návrhu novely zákona o veřejném ochránci práv. Po projednání zákona v rámci druhého čtení ve výborech prošla 5. května 2005 novela (sněmovní tisk č. 751) obecnou rozpravou a byla 17. května ve třetím čtení s pozměňovacími návrhy výborů a jednotlivých poslanců schválena. Senát vrátil návrh zákona 17. června 2005 poslanecké sněmovně, která ho 19. srpna 2005 schválila v podobě, jak ji doplnil senát. Dne 9. září 2005 byl legislativní proces završen podpisem prezidenta republiky, zákon byl zveřejněn ve Sbírce zákonů pod pořadovým č. 381 a vstoupil v účinnost dnem 1. ledna 2006.

Přijetím předmětné novely byl od 1. ledna 2006 svěřen veřejnému ochránci práv úkol vyplývající pro signatářské státy z Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (OPCAT), jímž je povinnost ustavit nezávislý orgán, který by vytvořil preventivní systém pravidelných návštěv detenčních zařízení zajišťující posílení ochrany osob zbavených svobody *de iure* i *de facto*. Jde o zcela specifické a od stávající působnosti odlišné právo a současně povinnost ochránce dohlížet na činnost řady zařízení či míst, a to bez ohledu na skutečnost, zda jde o zařízení, jejichž zřizovatelem je stát, některý z územně samosprávných celků nebo soukromoprávní subjekt. Novela současně v zákonu o veřejném ochránci práv upravila některá ustanovení, která vyvolávala interpretační spory, odstranila určitou mezeru k řešení případného mezidobí mezi skončením funkčního období ochránce a složením slibu jeho nástupce a rozšířila působnost ochránce i na správu státního zastupitelství, čímž došlo ke srovnání kontrolních oprávnění ochránce vůči správě soudů a správě státního zastupitelství.

Ochránce tak byl v závěru roku 2005 postaven před úkol v krátké době připravit výkon této nové působnosti. Odbor věcné působnosti Kanceláře veřejného ochránce práv byl rozšířen o další specializovaný tým, jehož vedoucí absolvoval v prosinci 2005 v rámci získání zkušeností s obdobnou činností krátkou odbornou stáž v Ženevě v sídle Association Preventing Torture (APT), významné nevládní organizace, která se dlouhodobě zabývá celosvětovou propagací, dokumentací a monitoringem dodržování základních práv osob zbavených svobody. K zajištění bezporuchového přechodu administrativy kanceláře na rozšíření agendy ochránce o další

specifickou oblast byly připraveny a nainstalovány požadované úpravy softwaru pro elektronický příjem, zpracování, evidenci a archivaci písemností.

V průběhu roku 2005 pokračoval i legislativní proces k přijetí zákona, jenž má svěřit ochránci roli nezávislé instituce, na kterou by se od 1. července 2006 mohly obracet o pomoc osoby postižené diskriminačním jednáním. Vládní návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon, sněmovní tisk č. 866) a návrh doprovodného zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona (sněmovní tisk č. 867), byly 7. prosince 2005 ve třetím čtení přijaty poslaneckou sněmovnou. Vzhledem k tomu, že jí senát zákon s připomínkami vrátil, nebyl do data zpracování této zprávy legislativní proces ukončen.

2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí

2.1 Rozpočet a jeho čerpání v roce 2005

V roce 2005 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv s rozpočtovou částkou **80 823 tis. Kč**. Pro rok 2005 byl sice zákonem o státním rozpočtu, rozpočtovou kapitolou č. 309 – Kancelář veřejného ochránce práv, schválen rozpočet v celkové výši **92 055 tis. Kč**, v této částce však bylo obsaženo zvýšení rozpočtu o 11 232 tis. Kč pro krytí případných výdajů souvisejících s rozšířením působnosti veřejného ochránce práv. V roce 2005 však nebyl žádný z uvedených legislativních záměrů realizován, proto částka ve výši 11 232 tis. Kč nebyla použita.

Celkem bylo za rok 2005 **vyčerpáno 61 417 tis. Kč** rozpočtových prostředků, tj. **76 %** z částky 80 823 tis. Kč. Úspora při čerpání rozpočtu činila 19 406 tis. Kč a vznikla především úsporou v čerpání běžných prostředků ve výši 12 702 tis. Kč, a to zejména na provozních výdajích, na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci. Úspora vznikla též v investičních výdajích, kde činila 6 704 tis. Kč.

2.2 Personální situace v roce 2005

Státním rozpočtem na rok 2005 byl ke shora uvedenému finančnímu rozpočtu ve výši 80 823 tis. Kč stanoven **závazný limit počtu zaměstnanců** Kanceláře veřejného ochránce práv na **86 osob**. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet zaměstnanců činil za rok 2005 **85,9 osob**, limit stanovený státním rozpočtem byl tak dodržen.

Pokud se týká fyzického počtu zaměstnanců ke dni 31. 12. 2005, bylo bez započtení veřejného ochránce práv a zástupkyně veřejného ochránce práv v pracovním poměru ke kanceláři celkem 91 zaměstnanců. V tomto počtu bylo již částečně zohledněno personální zajištění výkonu nové působnosti veřejného ochránce práv od 1. 1. 2006. Z nich se 59 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů (z toho 46 právníků a 13 zaměstnanců odboru administrativních a spisových služeb). Tento počet odpovídá odborné a administrativní náročnosti vyřizování podnětů, zevšeobecnění takto získaných poznatků, s nímž souvisí rozsáhlé shromažďování příslušných informací v rámci šetření, přijímání právních i jiných odborných stanovisek, které vytvářejí podmínky pro komplexní posouzení a řešení jednotlivých případů ochráncem a současně definování možných opatření k nápravě zjištěných nedostatků s příp. návrhy na změny zákonné úpravy či dalších opatření při zjištění systémových poruch ve výkonu správy věcí veřejných.

V roce 2005 pokračovala také **spolupráce s externími odborníky**, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a v několika případech také z Ústavu soudního inženýrství v Brně. Uskutečňovala se zejména formou individuálních konzultací a vyžádaných expertních stanovisek k právně nejsložitějším případům a účastí renomovaných specialistů na pravidelných seminárních poradách odborného personálu, zejména právníků Odboru věcné působnosti Kanceláře veřejného ochránce práv.

Vnitřní kontroly hospodaření s prostředky státního rozpočtu probíhají v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a s vnitřními předpisy Kanceláře veřejného ochránce práv. V roce 2005 byl v souladu s plánem práce útvaru interního auditu proveden jeden kombinovaný audit systému a shody zaměřený na oblasti hospodaření s rozpočtovými prostředky, pokladní službu a zadávání veřejných zakázek. V průběhu roku 2005 nebyla provedena žádná kontrola vnějším subjektem. Zprávu o výsledcích finančních kontrol za rok 2005 předkládá kancelář v souladu s ustanovením § 22 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, ministerstvu financí.

3. Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv obdržela v roce 2005 celkem 5 žádostí o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, z nichž tři byly doručeny elektronickou poštou. Ve všech případech byly požadovány informace týkající se hospodaření kanceláře, především výše, struktury a čerpání ročního rozpočtu kanceláře. Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtě stanovené zákonem. Ze strany žadatelů nebylo podáno žádné odvolání.

§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet podaných písemných žádostí o poskytnutí informací	5
§ 18 odst. 1 písm. a)	Z toho počet žádostí podaných elektronickou poštou	3
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných opravných prostředků	0
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výsledky řízení o sankcích za nedodržení zák. č. 106/1999 Sb.	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

4. Informace veřejnosti o činnosti ochránce

Veřejný ochránce práv také v roce 2005 seznamoval veřejnost se svou činností nejen formou soustavné práce se všemi médii, která v roce 2005 projevovala o jeho činnosti značný zájem, ale také dalšími nástroji prezentace.

4.1 Mediální prezentace veřejného ochránce práv

V roce 2005 pořádal veřejný ochránce práv obdobně jako v minulosti pravidelné měsíční tiskové konference, na nichž poskytoval aktuální informace o své činnosti a tematické zprávy zaměřené vždy na základní okruh problémů, který byl v daném období aktuální. Tak například tisková konference uskutečněná v únoru 2005 byla věnována problematice exekučního řízení a postavení dlužníků, na dalších tiskových konferencích informoval ochránce novináře o šetření majetkoprávního vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a kraje, o šetření orgánů státní správy soudů v oblasti soudních průtahů poté, kdy zaslal ministru spravedlnosti obsáhlou zprávu, v níž své poznatky shrnul a pokusil se vyhodnotit příčiny průtahů u jednotlivých soudů, o problematice dlouhodobě neřešeného obtěžování hlukem a imisemi škodlivých látek způsobených narůstajícími vlivy automobilové dopravy a dalších. Plné znění všech tiskových zpráv je vystaveno na webových stránkách www.ochrance.cz.

Novou přístupnou formou, kterou se veřejnost seznamovala s činností ochránce, byl třínáctidílný **cyklus České televize Případ pro ombudsmána**, vysílaný na druhém programu České televize od září 2005. Na konkrétních případech seznámil veřejnost s lidským rozměrem podnětů a osudy těch, kteří se s nimi na ombudsmána obracejí, ale také s rozsahem působnosti ochránce, jeho pracovními postupy, s prací jeho odborných spolupracovníků a k ucelenému obrazu činnosti přispěly i reakce představitelů dotčených úřadů. Podle výsledků sledovanosti ČT cyklus zhlédlo v průměru 360 tisíc diváků a byl označen za nesledovanější cyklus Televizního studia Brno. V současné době jedná Česká televize s ochráncem o výběru případů pro zpracování scénářů k dalšímu pokračování cyklu.

Zvýšený zájem o práci i o výsledky činnosti veřejného ochránce práv projevovala v roce 2005 i všechna ostatní média. Jak vyplývá z monitoru tisku, který má ochránce k dispozici, Česká tisková kancelář se v průběhu roku 2005 o jeho činnosti zmínila ve 329 případech, Česká televize ve 209 zprávách a reportážích. Názory ochránce na aktuální otázky či mediálně zajímavé kauzy a jeho stanoviska k nim zazněly také na stanicích TV Nova a TV Prima, o činnosti ochránce pravidelně informoval Český rozhlas 1 – Radiožurnál, Český rozhlas 6, Frekvence 1 i české vysílání BBC.

4.2 Další informační aktivity ochránce

V roce 2005 zaznamenal ochránce vysoký počet **osobních návštěv stěžovatelů ve svém sídle** za účelem ústního podání stížnosti, v řadě případů však s cílem nejprve získat informace o rozsahu působnosti ochránce nebo jeho možnostech pomoci v konkrétním problému či získání základní rady, jak řešit určitou nepříznivou životní situaci. V hodnoceném období tak navštívilo Kancelář veřejného ochránce práv celkem **1 702 osob**.

Také v roce 2005 ochránce provozoval již z minulosti osvědčenou **informační telefonní linku ochránce** (tel. 542 542 888), kterou občané využívají po celou pracovní dobu ve všech pracovních dnech. V průběhu roku na ní zaznamenali právníci kanceláře celkem **5 394 telefonátů**, z nichž většina byla žádostmi o poskytnutí právní rady, zbytek tvořily dotazy na rozsah působnosti ochránce a na stav vyřizování podané stížnosti.

V průběhu prvního čtvrtletí 2005 přistoupil ochránce k vytvoření nové podoby svých **webových stránek** (www.ochrance.cz), na nichž má umístěnu také elektronickou podatelnu (bližší údaje v části II. této zprávy). Při přestavbě webu kladl ochránce důraz na maximální funkčnost a přístupnost obsahu podle doporučení, obsažených v dokumentu Best practice – Pravidla pro tvorbu přístupného webu, vydaném ministerstvem informatiky a WCAG 1.0. V dalších měsících byly ve webové prezentaci ochránce provedeny úpravy v souladu s pravidly střední úrovně přístupnosti Metodiky Blind Friendly Web 2.3. Od 30. září 2005 jsou stránky veřejného ochránce práv zařazeny v Katalogu stránek přístupných pro nevidomé a jsou oprávněny používat logo Blind Friendly Web.

Za sledované období zhlédlo webové stránky ochránce **176 548 zájemců**. Možnosti oslovit ochránce prostřednictvím webového formuláře určeného k neformálním vzkazům, dotazům a připomínkám využilo **158 zájemců**.

5. Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv

Zákon o veřejném ochránci práv přiznává v části třetí ochránci významná zvláštní oprávnění. Spočívají jednak ve specifických povinnostech vůči Parlamentu České republiky, k němuž sice není ve vztahu podřízenosti, ale jehož dolní komoře je za výkon své funkce odpovědný, jednak v právu podávat vládě a správním úřadům doporučení ke změnám právních a ostatních předpisů, pokud k tomu při výkonu své funkce shledá důvod. S tím souvisí i jeho oprávnění navrhnout ústavnímu soudu zrušení podzákoných předpisů a zúčastnit se takového řízení, pokud je inicioval jiný účastník podle ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu.

5.1 Styk ochránce s Parlamentem České republiky

Rok 2005 lze v činnosti ochránce charakterizovat mj. jako období zvýšené četnosti jeho **osobní účasti na jednáních** výborů a pléna poslanecké sněmovny a na jednáních výborů a pléna senátu. Důvodem časté přítomnosti ochránce na jednání zákonodárce byl vedle jeho pravidelné účasti při projednání souhrnné zprávy o činnosti za minulý rok a v souvislosti s projednáním pravidelných čtvrtletních průběžných informací, předkládaných podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, zejména pokračující legislativní proces směřující k přijetí zákonů, které měly výrazným způsobem změnit právní rámec jeho působení.

Ochránce se zúčastnil projednání souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004, která byla, jak již bylo uvedeno, po předcházejícím projednání v petičním výboru projednána 11. května 2005 jako sněmovní tisk č. 935 na jednání 44. schůze poslanecké sněmovny a vzata na vědomí. V souvislosti s projednáním souhrnné zprávy v senátu se ochránce zúčastnil také jednání jeho ústavně-právního výboru a výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice a poté 4. května 2005 plenárního zasedání senátu, kdy byla zpráva projednána jako senátní tisk č. 50.

V období přípravy předlohy zákonů, které se činnosti veřejného ochránce práv významným způsobem dotýkají, považuje ochránce za důležitou součinnost s předkladatelem, ale zejména pak v průběhu legislativního procesu považuje za významný osobní kontakt se zákonodárci. Z tohoto důvodu se v roce 2005 důsledně osobně zúčastňoval jednání v obou komorách Parlamentu České republiky v období vrcholícího procesu projednání vládního návrhu novely zákona o veřejném ochránci práv (sněmovní tisk č. 751). Osobně se zúčastnil také téměř všech jednání příslušných výborů i plenárních jednání zákonodárce při projednávání zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), (sněmovní tisk č. 866 a 867).

Spolu s vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv se ochránce 11. května 2005 zúčastnil v petičním výboru projednávání návrhu státního závěrečného účtu za rok 2004, kapitoly č. 309 – Kancelář veřejného ochránce práv (41. schůze), a 8. listopadu 2005 projednání vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2006 (48. schůze).

K naplnění povinnosti uložené ustanovením § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv předkládal ochránce poslanecké sněmovně **pravidelné čtvrtletní písemné informace o své činnosti** a podle rozhodnutí předsedy sněmovny je osobně projednával na

jednání jejího petičního výboru, kde je podle přání jeho členů doplnil dalšími konkrétními informacemi. Plný text uvedených průběžných zpráv o činnosti ochránce je k dispozici na jeho webových stránkách www.ochrance.cz.

Dne 16. února 2005 využil ochránce svého zvláštního oprávnění podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv a obrátil se na poslaneckou sněmovnu se **zprávou o jednotlivé věci**. Využil totiž všech zákonem svěřených pravomocí a opakovaně vyzýval příslušné orgány státu (ministerstvo dopravy a spojů i vládu) ke zjednání nápravy v dlouhodobě neřešeném majetkoprávním vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a krajů (dálnice a silnice I., II. a III. třídy), přesto se řešení daného problému neustále odkládalo a nebyly učiněny jasné kroky, které by zřetelně daly najevo vůli státu problém uzavřít. Při předložení této zprávy apeloval ochránce v zájmu ochrany vlastníků na respektování principu nedotknutelnosti vlastnického práva jako imanentního rysu konceptu právního státu, a to ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Citované dokumenty zavazují orgány státu ctít a respektovat vlastnické právo všech osob bez rozdílu a ukládají povinnost zajistit jeho nerušené užívání. Ochránce ve zprávě konstatoval, že dosavadní postup orgánů státu není s uvedenými principy ve shodě.

Poslanecká sněmovna vzala zprávu ochránce na vědomí a přijala usnesení, jímž zavázala vládu ČR předložit sněmovně do 30. června 2005 návrh definitivního řešení problému. Podle informace předsedy vlády byl materiál v dané věci předložen na vládní agendu 23. června 2005. Dne 24. srpna 2005 přijala vláda usnesení č. 1 059, kterým schválila program realizace majetkoprávního vypořádání pozemků pod stavbami dálnic a silnic I., II. a III. třídy, a současně pověřila předsedu vlády, aby o tomto usnesení informoval poslaneckou sněmovnu.

V souvislosti s probíhajícím legislativním procesem novelizace zákona o veřejném ochránci se v únoru 2005 seznámili s činností ochránce v jeho sídle členové ústavně-právního výboru senátu a předseda senátu Přemysl Sobotka v doprovodu předsedy ústavně-právního výboru senátora Jaroslava Kubery a člena tohoto výboru senátora Jiřího Stodůlky. Veřejného ochránce práv navštívili 22. září 2005. Seznámili se s některými konkrétními okruhy problémů z činnosti a i když zákon o veřejném ochránci práv upravuje v průběhu roku přímé vazby ochránce pouze k poslanecké sněmovně, dohodli se na prohloubení kontaktů ochránce i s horní komorou parlamentu.

5.2 Materiály předkládané veřejným ochráncem práv vládě

Vláda je podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv adresátem jeho zvláštního oprávnění v případě, kdy z poznatků získaných při vyřizování individuálních podnětů dospěje k závěru, že ke zjednání nápravy je třeba doporučit vydání, změnu nebo zrušení nařízení či usnesení vlády nebo zákona. Předložení materiálu vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci však zákon předpokládá také v ustanovení § 20 v případě, že úřad ochráncem zjištěné pochybení nenapraví, opatření navrhovaná ochráncem odmítne přijmout a není jiného nadřízeného orgánu, který by ochráncem požadovanou nápravu zajistil.

V průběhu roku 2005 se v procesu předkládání materiálů vládě plně projevila změna jednacího řádu vlády z roku 2004, podle níž veřejný ochránce práv sám vede připomínková řízení k často velmi specifickým materiálům, s nimiž se na vládu obrací, a po vypořádání připomínek předkládá materiály ve vládě osobně. Materiály předložené a neprojednané před změnou jednacího řádu upravil ochránce v intencích změn. K opakovanému předložení některých z uvedených materiálů již však ochránce nepřistoupil, neboť v mezidobí zvolil k jejich řešení použití jiných nástrojů. Zpravidla využil možnosti aktivní účasti v mezirezortním připomínkovém řízení k návrhům zákonů upravujících předmětnou problematiku. O některých případech, které byly v minulosti v určité fázi vyřizování předloženy vládě, proto informuje tato zpráva také v části II. a III.

V průběhu roku 2005 uzavřel ochránce případ, který byl předložen vládě po změně procesních pravidel 20. července 2004. Jednalo se primárně o sankci uplatněnou vůči ministerstvu financí, které odmítlo zjednat nápravu ve věci nezákonných **daňových exekucí, jimiž byly opakující se dávky státní sociální podpory postihovány formou příkázání jiných peněžitých pohledávek namísto srážek**. Po komplikovaném jednání ministerstvo zjednalo nápravu. Z důvodu nutnosti komplexního řešení problematiky exekucí uvedených dávek rovněž v režimu občanského soudního řádu pak vláda usnesením z 20. října 2004 (č. 1 001) uložila ministroví práce a sociálních věcí zpracovat a předložit vládě návrh novely zákona o státní sociální podpoře, ministroví spravedlnosti současně uložila, aby zpracoval a vládě přeložil návrh novely občanského soudního řádu, a to v obou případech do 31. ledna 2005. Návrh zákona,

kterým se mění zákon o státní sociální podpoře, občanský soudní řád a další zákony (sněmovní tisk č. 1 049), senát 27. ledna 2006 vrátil poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Účinnost novely, v jejímž důsledku by napříště všechny opakující se dávky státní sociální podpory mohly být postíženy toliko srážkami ze mzdy, je dosud směřována k 1. dubnu 2006. Nejde-li případně ke změně textu návrhu, nedopadne však novela na exekuce, které byly pravomocně nařízeny přede dnem nabytí její účinnosti.

Při šetření individuálního podnětu zjistil ochránce, že orgány Služby cizinecké a pohraniční policie Policie České republiky při řízení o **žádosti o udělení trvalého pobytu** na území České republiky užívají postupy, které považoval za nezákonné. Důvodem, pro který se ochránce rozhodl obrátit na vládu vyrozuměním dle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, byla skutečnost, že se tyto orgány s hodnocením ochránce v otázce zákonnosti svého postupu neztotožnily, neprovedly opatření k nápravě, k nimž byly ochráncem vyzvány po ukončení jeho šetření, a dokonce se vyslovily pro zobecnění dosavadního, ochráncem napadaného postupu. Ochránce vládě navrhoval, aby ministři vnitra uložila přijmout opatření k nápravě, která zajistí, že v důsledku probíhajícího trestního řízení proti cizinci nebude přerušováno správní řízení ve věci jeho žádosti o vydání povolení k pobytu na území České republiky. V souladu se zněním jednacímho řádu vlády zaslal ochránce 17. března 2005 materiál do připomínkového řízení, vzhledem k jeho výsledkům se však rozhodl materiál se zásadními rozpory vládě nepředložit a přistoupil k jiným nástrojům řešení.

Dne 16. února 2005 ochránce předložil vládě doporučení ke změně zákonů podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci **uvádění rodných čísel na peticích**. Důvodem předložení bylo upozornit na rozdílné vnímání rodného čísla jako identifikátoru fyzické osoby ústředními orgány státní správy a dát vládě podnět k zaujetí jednoznačného stanoviska k otázce ochrany rodných čísel před zpřístupněním. Ochránce navrhl změnu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování občanů v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby povinnost uvádět na petici podporující vznik politické strany nebo hnutí rodné číslo, stanovená v § 6 odst. 2 písm. a), byla zrušena, případně nahrazena povinností uvést pouze datum narození, neboť od vzniku tohoto zákona se na nutnost ochrany rodného čísla podstatně změnil názor. Rodné číslo musí být uváděno nejen na petici podporující vznik politické strany nebo hnutí, ale rovněž na petici podporující kandidaturu nezávislého kandidáta na senátora, na podpisovém archu přikládaném k návrhu na registraci církve a náboženské společnosti a také k návrhu registrované církve a náboženské společnosti na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv. Ochránce se proto obrátil na vládu s doporučením na změnu příslušných zákonů tak, aby povinnost uvádět rodné číslo byla ve výše uvedených případech nahrazena povinností uvést pouze datum narození. Materiál byl v souladu s jednacím řádem vlády zaslán do připomínkového řízení. Zatímco stanoviska z ministerstva vnitra byla souhlasná, představitelé ministerstva kultury označili požadovanou změnu za nepřijatelnou. Materiál byl tedy předkládán do jednání vlády s rozporem.

Vláda 30. března 2005 usnesením č. 365 vzala na vědomí doporučení veřejného ochránce práv ke změně zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Současně vzala na vědomí, že ministerstvo vnitra v květnu 2005 předložilo vládě návrh novely zákona o volbách do parlamentu, v jehož rámci bude doporučení veřejného ochránce práv akceptováno. Vláda se rozhodla, že doporučení veřejného ochránce práv na změnu zákona o svobodě náboženských vyznání a postavení církví a náboženských společností nevyhoví. Návrh novely zákona o volbách do parlamentu vláda schválila 20. července 2005 a 29. července 2005 jej předložila poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 1 075). Návrh byl ke dni zpracování této zprávy v poslanecké sněmovně v prvním čtení.

5.3 Styk ochránce s ústavním soudem

Ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ústavním soudu), zakotvuje oprávnění ochránce navrhopvat ústavnímu soudu zrušení nebo změnu podzákonných předpisů. Ochránce tohoto oprávnění v průběhu roku 2005 nevyužil. Zákon o ústavním soudu dále v ustanovení § 69 odst. 2 ukládá soudu povinnost zaslat veřejnému ochránci práv neprodleně návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy s tím, že ochránce může ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení. Učiní-li tak, má postavení vedlejšího účastníka. V průběhu roku 2005 obdržel veřejný ochránce práv od ústavního soudu **20 návrhů** s výzvou ke vstupu do řízení. Ve většině případů se jednalo o návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek měst a obcí nebo

jejich některých ustanovení, ale i dalších podzákoných právních předpisů. Do žádného z nich ochránce nevstoupil.

V průběhu roku 2005 probíhalo u ústavního soudu řízení o návrhu skupiny poslanců na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., **o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru**, k němuž se jako vedlejší účastník ochránce připojil již v roce 2004. Jednalo se již o třetí řízení vedené ve věci v podstatě totožné (předchozí řízení probíhala za vedlejšího účastenství ochránce v roce 2002 a 2003). Stejně jako v předchozích případech se veřejný ochránce práv k návrhu připojil s ohledem na poznatky při šetření individuálních podniků, při nichž dospěl k závěru, že aplikací platné zákonné úpravy docházelo k porušování zásady rovného přístupu a požadavku objektivního způsobu výpočtu cukerných kvót, a tím k vytváření nerovnosti mezi jednotlivými výrobci cukru.

S ohledem na skutečnost, že ústavní soud připustil usnesením změnu petitu navrhovatelů, nebylo do doby zpracování této zprávy řízení ukončeno.

6. Mezinárodní a vnitrostátní styky veřejného ochránce práv

6.1 Mezinárodní kontakty ochránce

V průběhu roku 2005 rozvíjel ochránce již z minulosti navázané mezinárodní kontakty vyplývající z členství v mezinárodních ombudsmanských organizacích, ale také kontakty v rámci bilaterální spolupráce jak s partnerskými ombudsmany, tak i s dalšími institucemi a osobnostmi. Lze uvést zejména následující setkání:

- Dne 17. ledna 2005 navštívila ochránce **velvyslankyně Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v České republice**, paní Linda Duffield, aby se obeznámila se zákonným vymezením a formami činnosti českého veřejného ochránce práv a monitorovala případnou možnost jeho pomoci cizím státním příslušníkům, zejména občanům Velké Británie, pokud by se cítili poškozeni jednáním orgánů státní správy České republiky.
- Na pozvání úřadu **rakouského ombudsmana** (Volksanwaltschaft) navštívili ochránce a jeho zástupkyně ve dnech 7.–9. února 2005 ombudsmanovo sídlo v Rakousku. Během návštěvy se setkali se svými protějšky Peterem Kostelkou a Rosemarií Bauerovou, byli přijati spolkovým prezidentem Heinzem Fischerem, předsedou národní rady Andreasem Kholm a navštívili také nejvyšší správní soud a jeho předsedu Clemense Jablonera.
- Na přelomu března a dubna 2005 se ochránce zúčastnil v Kodani pravidelné mezinárodní konference s názvem **Devátý kulatý stůl evropských ombudsmanů**. Setkání bylo organizováno úřadem komisaře Rady Evropy pro lidská práva společně s dánským národním ombudsmanem. Vedle téměř všech evropských národních i regionálních ombudsmanů se setkání zúčastnili mj. komisař Rady Evropy pro lidská práva Alvaro Gil-Robles, evropský ombudsman Nikiforos Diamandouros, zástupci nejvyšších parlamentních a soudních orgánů pořádatel země a celá řada expertů působících při Radě Evropy. Předmětem jednání byly otázky řešení stížností z oblasti vězeňství a ochrany soukromí jednotlivce.
- Dne 7. dubna 2005 ochránce navštívil **rada velvyslanectví USA pro politické a ekonomické záležitosti** Michael Dodman, který se zajímal zejména o řešení stížností na nedobrovolnou sterilizaci žen.
- Dne 22. dubna 2005 navštívil ochránce **ředitel kanceláře srbského prezidenta** Dragan Djilas, pověřený vyřizováním stížností občanů na činnost státní správy. Účelem setkání bylo předání zkušeností instituci, která se má v budoucnosti přetransformovat v Úřad srbského ombudsmana.
- Společně s předsedou Ústavního soudu České republiky se 3. června 2005 veřejný ochránce práv setkal s **předsedou Ústavního soudu Ruské federace** Valerijem Dimitrijevičem Zorkinem, který se informoval zejména o rozdělení sfér působnosti ombudsmana a ústavního soudu při ochraně práv občanů v České republice s cílem dosáhnout v Rusku srovnatelných evropských standardů.
- V závěru června 2005 se ochránce zúčastnil pravidelného jednání **ombudsmanů Maďarska, Slovenska, Polska a České republiky** v Budapešti. Předmětem jednání byly možnosti spolupráce a výměna informací o společenských podmínkách pro činnost ombudsmanů v jednotlivých zemích „Visegrádské čtyřky“.
- Dne 27. června 2005 navštívil ochránce v rámci oficiální návštěvy České republiky **místopředseda vlády Slovenské republiky** Pál Csáky, který je mj. zodpovědný i za vytvoření právního prostředí a podmínek pro dodržování lidských práv na Slovensku. Zajímal se o stav institucionálního zajištění ochrany lidských práv a postup legislativního procesu přijetí

- antidiskriminačního zákona v ČR a zejména o dlouhodobě nedořešenou problematiku tzv. slovenských důchodů.
- Ve dnech 20.–22. července 2005 navštívil ochránce v Haagu **národního ombudsmana Nizozemského království** Roela Fernhouta, s nímž jednal o změnách v činnosti obou institucí v důsledku novelizací českého a holandského zákona, které rozšiřují povinnosti obou národních ombudsmanů. Vyhodnotili také projekt spolupráce českého a holandského ombudsmana, který probíhal od května 2004 do srpna 2005 formou výměnných návštěv odborných pracovníků.
 - Dne 30. listopadu 2005 navštívil veřejného ochránce práv **francouzský poslanec Parlamentního shromáždění Rady Evropy** Michel Hunault. Kromě jiného se zajímal o nové kompetence veřejného ochránce práv a dosavadní zkušenosti ochránce při řešení problémů vězeňství.
 - V prvních dnech prosince 2005 navštívil veřejného ochránce práv **francouzský ombudsman** Jean-Paul Delevoy. Zajímal se zejména o zkušenosti ochránce v oblasti součinnosti s orgány veřejné správy, setkal se s předsedou nejvyššího správního soudu a s děkanem Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, kde přednesl pro francouzsky mluvící studenty přednášku s besedou na téma Role ombudsmana v demokratické společnosti.
 - Dne 6. prosince 2005 se uskutečnilo pracovní setkání se **slovenským veřejným ochránce práv** Pavlem Kandráčem, který ochránce navštívil spolu s početnou delegací vedoucích pracovníků své kanceláře. Předmětem jednání byla mj. diskuse o optimálním organizačním členění, organizaci práce, postupech při šetření konkrétních případů a zkušenostech Kanceláře veřejného ochránce práv s programem elektronické evidence spisových a archivních služeb.

6.2 Vnitrostátní aktivity a kontakty ochránce

K výměně názorů organizuje ochránce pracovní či vědecké konference. V červnu 2005 uspořádal vědeckou **konferenci na téma Moderní veřejná správa a ombudsman**. Byla koncipována jako průřezová, neboť posuzování problémů v souvislostech je, na rozdíl od rezortně organizované a řízené státní správy, typickým pohledem ombudsmana. Ústředním dokumentem konference byl Evropský kodex řádné správní praxe, který byl z iniciativy evropského ombudsmana v roce 2001 přijat Evropským parlamentem ve formě usnesení. Konference se na pozvání ochránce aktivně zúčastnila řada špičkových odborníků z různých oborů, vědecké veřejnosti, veřejné správy i institucí soudních. Z referátů a zásadních diskusních vystoupení přednesených na konferenci byl vydán sborník, který je vystaven na webových stránkách www.ochrance.cz/Media a vnější vztahy.

V průběhu roku 2005 ochránce pokračoval ve spolupráci s **představiteli krajů a krajských úřadů** a dále ji rozvíjel. Systematická spolupráce byla rámcově dohodnuta na jednání grémia ředitelů krajských úřadů v květnu 2005 ve Zlíně, v průběhu roku pak ochránce osobně jednal o řešení některých významných případů s představiteli jednotlivých krajských úřadů, např. Krajského úřadu Karlovarského kraje, Krajského úřadu Zlínského kraje a Krajského úřadu kraje Vysočina.

V listopadu 2005 zorganizoval ochránce na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR **pracovní schůzku všech zástupců rezortů**, kterých se od 1. ledna 2006 dotýká výkon jeho nových povinností v oblasti detencí. Seznámil na ní zúčastněné představitele ústředních orgánů státní správy se svými záměry při výkonu nové působnosti, se specifickými postupy, kterými bude realizována, a v zájmu navázání budoucí spolupráce v této oblasti je požádal o ustanovení kontaktních osob pro potřeby budoucích šetření.

S obdobnými cíli se ochránce zúčastnil 23. listopadu 2005 **grémia ředitelů krajských úřadů**, 29. listopadu 2005 pak porady **vedoucích krajských a vrchních státních zástupců** v Litomyšli pořádané nejvyšší státní zástupkyní.

Z aktivit ochránce v průběhu roku 2005 nelze pominout řadu jednání s **představiteli ústředních státních úřadů a institucí** k řešení otázek souvisejících s výkonem vyšetřovacích oprávnění ochránce, zejména při řešení průřezových otázek a nejednotných postupů. Výhodou osobních setkání s představiteli šetřením dotčených úřadů je vytvoření prostoru k objasnění stanovisek a hledání konsenzu k nápravě zjištěných nedostatků. Z nich lze uvést zejména následující setkání:

- s nově jmenovaným **vládním zmocněncem pro lidská práva** se ochránce setkal, aby navázal na osvědčené formy spolupráce s vládním zmocněncem a Radou vlády pro lidská práva;

- pracovní jednání s **předsedou Českého úřadu zeměměřického a katastrálního** se zaměřilo na problematiku procesu odstraňování chyby v katastrálních operátech;
- na pracovním setkání s představiteli **ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva spravedlnosti, ministerstva vnitra, Policejního prezidia ČR, Vězeňské služby ČR a Exekutorské komory ČR** byly projednány poznatky ochránce z šetření podnětů, týkajících se uskutečnění výkonu rozhodnutí, jehož předmětem je nezletilé dítě;
- mezirezortní pracovní schůzka ochránce s **náměstkem ministra pro místní rozvoj a náměstkem ministryně zdravotnictví a hlavním hygienikem ČR** byla zaměřena na průřezové otázky nezbytné součinnosti stavebních úřadů a orgánů ochrany veřejného zdraví, zejména v oblasti dodržování hlukových limitů, problematiky tzv. holobytů a zdravotní zavadlosti bytů;
- s předsedou **Českého telekomunikačního úřadu** projednal ochránce mj. stížnosti na poplatky za přidělené číslo, za povolení k provozování vysílacích rádiových stanic a problematiku tzv. žlutých linek na internetu;
- na pracovním setkání s představiteli **Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových** ochránce hledal řešení problémů s pozemky, jejichž vlastník není znám;
- s představiteli **ministerstva spravedlnosti** projednal ochránce řešení stížností na průtahy v soudním řízení a neetické chování soudců;
- se zástupci **ministerstva financí** ochránce hledal řešení, jak zajistit poskytování příspěvku na závodní stravování pro osoby, které drží na základě doporučení lékaře ze zdravotních důvodů dietu;
- na setkání s předsedou **Úřadu pro ochranu osobních údajů** jednal ochránce o možnostech spolupráce obou institucí při řešení problémů, při nichž se působnost obou institucí setkává;
- s generálním ředitelem **Generálního ředitelství cel** se ochránce setkal mj. kvůli řešení zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin na tržnicích;
- při pracovním setkání s čelními představiteli **Cizinecké policie Policie ČR** projednal ochránce možná řešení neúnosné situace na pracovišti v Olšanské ulici v Praze.

Výsledky těchto a dalších obdobných jednání s představiteli ministerstva kultury, ministerstva vnitra a ministerstva financí jsou popsány v následující části zprávy v souvislosti s informací o případech, které byly i díky těmto setkáním uspokojivě ukončeny.

II. VĚCNÁ PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ROCE 2005

1. Obecné informace o věcné působnosti ochránce v roce 2005

1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2005

V průběhu roku 2005 bylo veřejnému ochránci práv **doručeno celkem 4 939 podnětů**. Oproti roku 2004, kdy zaevidoval celkem 4 415 nových podnětů, se jejich počet zvýšil o 524. Ochránce přičítá tento vývoj zejména skutečnosti, že institut veřejného ochránce práv se postupně stal stabilní součástí společenského vědomí. To, že počet doručených podnětů vykazoval nárůst zejména v posledních měsících roku, lze přičíst i zájmu veřejnosti o činnost ochránce, vyvolanému zvýšenou intenzitou jeho mediální prezentace a zveřejněním výsledků několika mediálně sledovaných kauz.

Také v roce 2005 využíval ochránce své významné zákonné oprávnění jednat i bez návrhu a v **38 případech** zahájil **šetření z vlastní iniciativy**. Jednalo se vesměs o případy, kdy se z různých zdrojů nebo jako vedlejší informaci při šetření běžných podnětů dozvěděl o problému, který považoval za potřebné prošetřit.

Celkem v **11 případech** ochránce založil tzv. „spis zvláštní důležitosti“, v jehož rámci řeší obecně se vyskytující nebo jinak významné problémy s možným obecným dopadem na neurčitou skupinu osob. Zpravidla se jedná o šetření na vyšší úrovni, vedené ochráncem za účelem odstranění obecné či systémové vady. Výsledky této činnosti se zpráva podrobněji zabývá v části II. a zejména v části III.

Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy

Rok	Šetření z vlastní iniciativy
2001	8
2002	36
2003	44
2004	49
2005	38

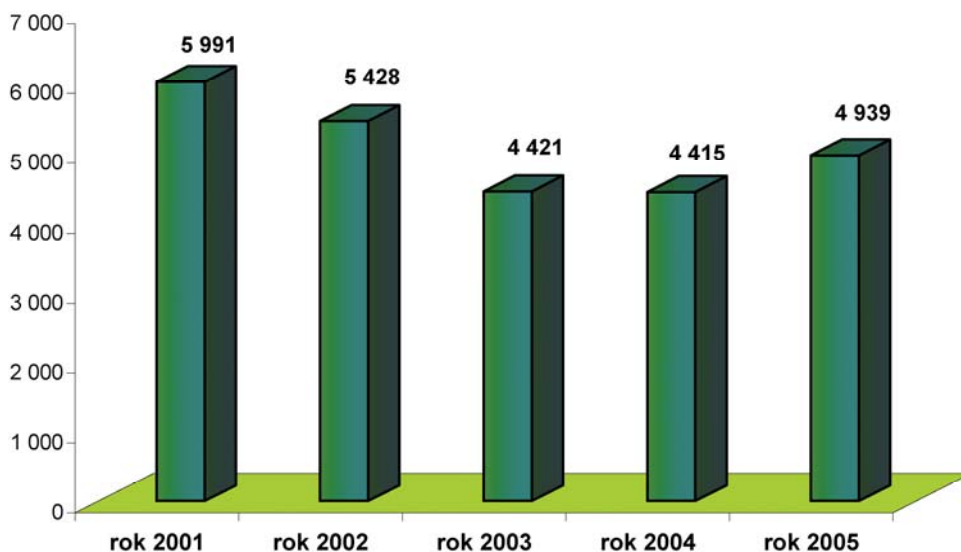
Jak je zřejmé z následujícího přehledu, v průběhu roku 2005 opět narostl počet **podnětů podaných elektronicky**, a to jednak prostřednictvím elektronické podatelny s formulářem podání umístěným na webových stránkách ochránce, jednak doručených běžnou elektronickou poštou. Výrazně stoupl také počet dalších dokumentů doručovaných elektronickou poštou. Z jejich rozboru lze vysledovat pozitivní vliv této komunikace na pokračující postupné srovnávání rozdílů v počtu podání z jednotlivých krajů, další posun věkové struktury stěžovatelů ve prospěch mladších osob a stoupající podíl podání od právnických osob. Ani v roce 2005 ochránce nezaznamenal podněty opatřené elektronickým podpisem, sám však elektronický podpis používá.

Počty elektronických podání

Rok	Podněty	Další písemnosti
2003	352	546
2004	453	867
2005	793	1 032

Podle statistických údajů programu spisové a archivní služby ochránce bylo včetně podnětů doručených v r. 2000 ještě před zvolením ochránce do funkce založeno celkem **25 464 spisů**. Následující sloupkový graf dokumentuje dlouhodobý vývoj počtu doručených podnětů. Je z něho zřejmé, že po roce 2001, kdy se ochránce ujal výkonu funkce, se po prvotním relativně vysokém počtu doručených podnětů pohybuje jejich počet ročně kolem 4 700.

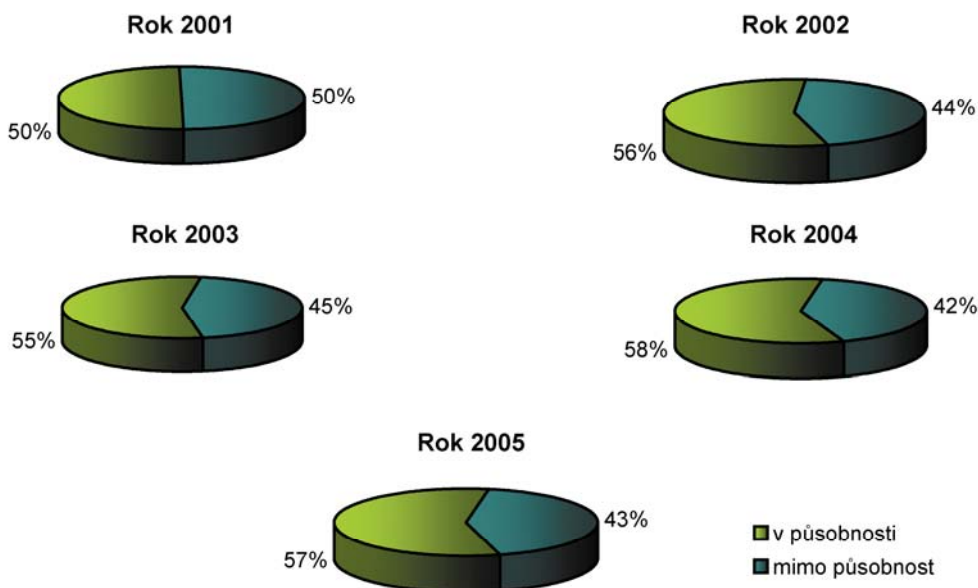
Přijaté podněty v jednotlivých letech



Relativně stabilní hodnoty lze vysledovat také při posouzení **struktury doručených podnětů z pohledu působnosti ochránce** vymezené zákonem o veřejném ochránci práv, které se blíží hodnotám minulých let. Opět převažují podněty v působnosti veřejného ochránce práv, jichž bylo **2 816**, tj. **57 %** z celkového počtu.

Na tomto místě je třeba znovu připomenout, že nelze dovozovat, že by vyřizování oněch 43 % podnětů, které nespádají do působnosti ochránce, znamenalo v jeho činnosti snížení pracovního výkonu, a bylo by omylem je dokonce do výkonu ochránce nepočítat. Již od počátku působení je vyřizování a zpracování věcí, které leží mimo definovanou působnost ochránce, pracovním poměrně náročné, neboť kromě vysvětlení možného působení ochránce většinou odpověď obsahuje také doporučení, zda a jakým způsobem může stěžovatel ve své věci k ochraně svých práv a zájmů dále postupovat (blíže k tomu v části II. této zprávy).

Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech



K posouzení vývoje struktury podnětů, kterými se veřejný ochránce práv zabývá, eviduje doručené podněty nejen z hlediska své zákonné působnosti, ale zejména je pro evidenční a rozborové účely s určitou mírou zjednodušení zatřídí také do statistických oblastí podle

jednotlivých oborů státní správy či práva, kterých se převážnou měrou týkají. Toto zařazení do oblastí je také určující pro přidělení podkladů ke zpracování týmům spolupracovníků s příslušnou specializací. Z počtu podnětů doručených v jednotlivých oblastech je však možno s určitou statistickou přesností vysledovat vývoj v celé společnosti, resp. s potřebným zobecněním lze vysledovat vývoj právních vztahů, které jsou ve společnosti vnímány jako problematické a s nimiž není veřejnost spokojena.

Z následující tabulky je zřejmé, že v roce 2005 se **strukturální skladba podnětů** ani její vývoj oproti minulému roku příliš nezměnily. Z oblastí v působnosti ochránce patří stále nejvyšší počet doručených podnětů do sféry sociálního zabezpečení, přičemž právě podněty z této oblasti vykazují oproti roku 2004, vedle oblasti zdravotnictví a péče o zdraví a oblasti vězeňství, nejvýraznější nárůst. Pokračoval soustavný pokles podnětů v oblasti pozemkového práva, zejména zásluhou výrazného poklesu podnětů z oblasti restitucí. I když podněty, jejichž předmětem jsou problémy z oblasti staveb a regionálního rozvoje, tvoří druhou nejčastěji zastoupenou skupinu podnětů doručených ochránci, jejich počet oproti roku 2004 vykazuje mírný pokles. Vývoj u ostatních oblastí je téměř ustálen, a pokud ho posoudíme podle shora uvedených kritérií, lze konstatovat stabilizovaný vývoj vztahů, které jsou ve společnosti vnímány jako problematické. Podrobnější informace o stavu a vývoji jednotlivých oblastí v roce 2004 obsahují komentáře, jež jsou předkládány v následující části této souhrnné zprávy spolu s příklady podnětů vyřizovaných veřejným ochráncem práv v hodnoceném období. Tam jsou také uvedeny číselné údaje o počtech doručených podnětů v rámci podrobnějšího členění jednotlivých statistických oblastí podle příbuzných právních vztahů.

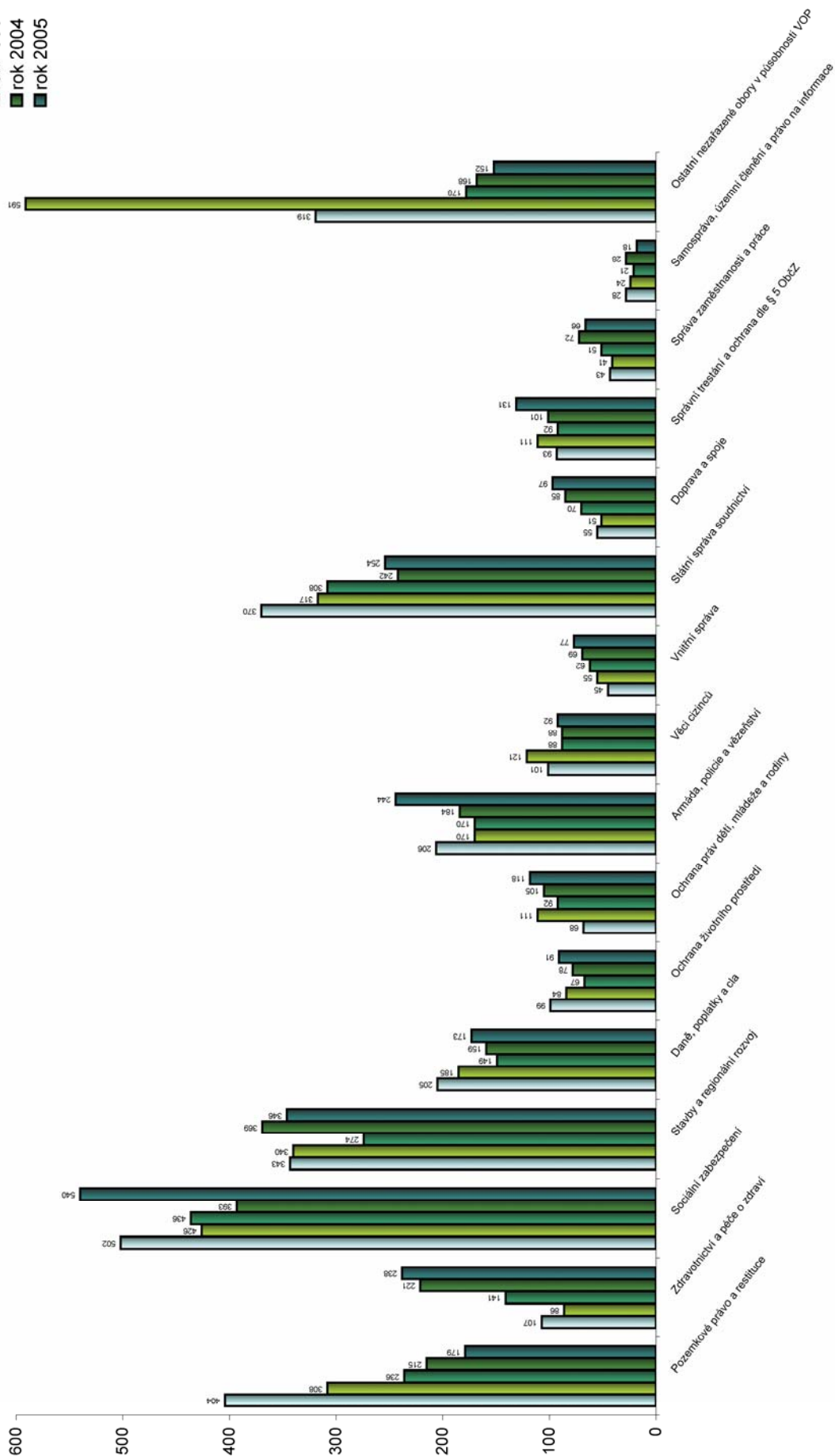
Počty přijatých podnětů v roce 2005 dle oblastí

Podněty dle oblastí	Celkem	Podíl v %
Pozemkové právo a restituce	179	3,6 %
Zdravotnictví a péče o zdraví	238	4,8 %
Sociální zabezpečení	540	10,9 %
Stavby a regionální rozvoj	346	7,0 %
Daně, poplatky a cla	173	3,5 %
Ochrana životního prostředí	91	1,8 %
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	118	2,4 %
Armáda, policie a vězeňství	244	4,9 %
Věci cizinců	92	1,9 %
Vnitřní správa	77	1,5 %
Státní správa soudnictví	254	5,1 %
Doprava a spoje	97	2,0 %
Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ	131	2,6 %
Správa na úseku zaměstnanosti a práce	66	1,3 %
Samospráva, územní členění a právo na informace	18	0,4 %
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	152	3,0 %
Celkem v působnosti	2 816	57,0 %
Konkurz a konkurzní řízení	67	1,3 %
Civilněprávní věci	1 228	24,9 %
Trestněprávní věci	383	7,7 %
Ostatní obory mimo působnost VOP	180	3,6 %
Samostatná působnost územně samosprávných celků	265	5,4 %
Celkem mimo působnost	2 123	43,0 %
CELKEM	4 939	100,0 %

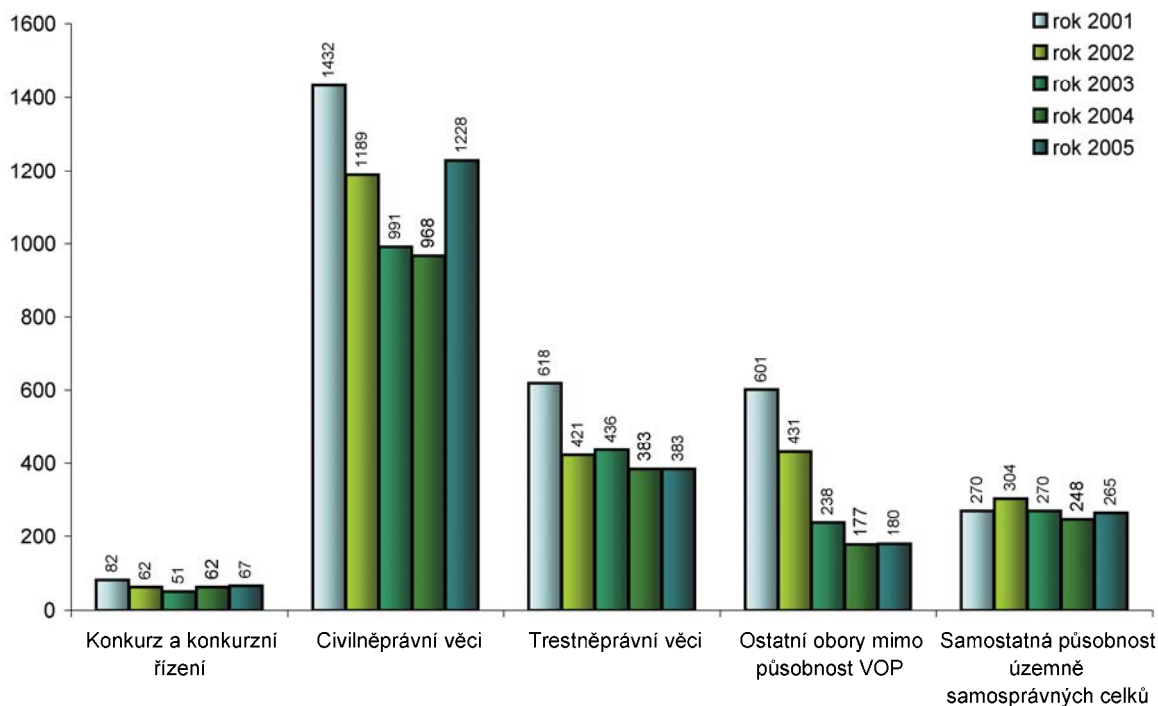
Jak již bylo uvedeno, ochránce využívá evidence podnětů členěných do oblastí k získávání informací pro vyhodnocování své činnosti. Porovnání vývoje počtu podnětů podle jednotlivých oblastí v delší časové řadě za celou dobu působení ochránce má větší vypovídací schopnost.

rok 2001
 rok 2002
 rok 2003
 rok 2004
 rok 2005

Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí



Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



1.2 Informace o vyřizování podnětů v roce 2005

V průběhu roku 2005 ochránce **vyřídil celkem 4 762 podnětů** a vytvořil a podepsal přibližně 19 500 dokumentů. K datu zpracování této zprávy se v různé fázi rozpracovanosti nachází celkem **938 spisů**. Počet uzavřených spisů sice zcela nedosahuje počtu doručených podnětů, v průběhu roku 2005 však ochránce kladl daleko větší důraz na prohloubení dosahu jednotlivých šetření a tlaku na odstraňování obecnějších příčin nepříznivého stavu zjištěného šetřením individuálních podnětů. V uvedeném počtu uzavřených spisů je zahrnuto i **21 tzv. „spisů zvláštní důležitosti“**, založených v roce 2005, ale také v předchozích obdobích, o jejichž smyslu a významu již ochránce informoval.

V průběhu roku 2005 veřejný ochránce práv a jeho spolupracovníci uskutečnili celkem **274 šetření na místě samém** (v roce 2004 takových šetření proběhlo 248), zaměřených nejen na aktuální spisovou dokumentaci dotčeného úřadu či dotčených úřadů, ale především na osobní prověření situace v terénu. To platí zejména ve věcech z oblasti stavebního a kolaudačního řízení, ochrany životního prostředí, ale také ve věcech výkonu ochrany práv dětí a mládeže a v agendě vězeňství.

V této souvislosti je třeba připomenout, že veřejný ochránce práv již od počátku svého působení v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv **pověřil výkonem části své působnosti zástupkyni veřejného ochránce práv**, a to zejména v agendách z oblasti zdravotnictví a zdravotní péče, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny, problematiky cizinců a státního občanství a v některých dalších z oblastí mimo působnost ochránce. V těchto agendách pak zástupkyně veřejného ochránce práv vykonává v intencích citovaného zákona plně kompetence veřejného ochránce práv. K zajištění podkladů šetřeniím podnětů na místě samém pověřoval ochránce v řadě případů podle ustanovení § 25 odst. 3 cit. zákona také odborné pracovníky kanceláře.

Z celkového počtu podnětů vyřizovaných v roce 2005 veřejný ochránce práv:

- **1 490** případů odložil, i když zpravidla alespoň s jednoduchou radou, jak může stěžovatel dále postupovat při ochraně svých práv. Důvodem odložení věci byl vesměs nedostatek zákonné působnosti, ojediněle jiný v zákoně uvedený důvod, zejména nedoplnění vyžádaných dokladů stěžovatelem;
- **2 585** podnětů vyřídil obsáhlejší právní radou a objasněním postupu, kterým se stěžovatel může sám domoci svých práv nebo nároků, či mu jinak pomohl, zejména v řadě případů působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věci odstranil nečinnost úřadu

apod., i když jinak v řadě těchto případů nemohl ve věci zasáhnout pro nedostatek působnosti;

- ve **241** případech provedeným šetřením neshledal v činnosti úřadů pochybení ani rozpor s principy dobré správy nebo konstatoval, že sice k drobným pochybením došlo, avšak jejich důsledek nemohl mít vliv na výsledná rozhodnutí (např. drobná formální vada apod.);
- ve **425** případech zjistil šetřením závažné pochybení dotčeného úřadu nebo souběžně několika dotčených úřadů.

Z tohoto počtu:

- ve **346** případech bylo pochybení napraveno samotným úřadem již v průběhu šetření nebo za součinnosti ochránce, a ten jeho opatření shledal dostatečnými;
- v **60** případech ochránce po skončení šetření navrhl úřadu, který sám pochybení neodstranil, přijetí konkrétních opatření k nápravě zjištěných závažných nedostatků, úřad je přijal a ochránce to akceptoval;
- v **17** případech bylo šetřením zjištěno závažné pochybení úřadu, úřad je sám nenapravitel a ochránce navrhaná opatření nepřijal. Pro jeho odmítavý postoj byl veřejný ochránce práv nucen přistoupit k uložení sankcí a
- ve **2** případech využil ochránce zákonem daných zvláštních oprávnění.

2. Komentáře k jednotlivým oblastem v působnosti s vybranými podněty

Veřejný ochránce práv i v této souhrnné zprávě předkládá k přiblížení informací o rozsahu své činnosti zobecněná zjištění, poznatky a zkušenosti, které zaznamenal v průběhu roku 2005, spolu s typickými příklady. Pro přehlednost jsou členěny do skupin podle právních oblastí, jichž se předmět podnětu týká. Příklady podnětů jsou pro snazší orientaci uvedeny krátkým resumé a každá z právních oblastí je v úvodu vybavena komentářem o specifických poznatcích veřejného ochránce práv.

Identifikační údaje o stěžovatelích jsou zastřeny s ohledem na povinnost mlčenlivosti uloženou ochránci ustanovením § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

2.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce

Vlastnické vztahy k nemovitostem a činnost katastrálních úřadů

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 68 podnětů.

V roce 2005 ochránce završil svou snahu o sjednocení postupu katastrálních úřadů při **opravě chyby v katastrálním operátu**, které v aplikační praxi postupovaly různě. Jako přínosné se ukázalo setkání a na něj navazující diskuse s ústředním orgánem zeměměřictví a katastru – Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním. Mezi oběma stranami došlo ke shodě v tom, že v řízení o opravě chyby postupem dle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), má jít primárně o odstranění nedostatků způsobených omylem v práci odpovědných pracovníků při obnově a vedení katastru. Ochránce a zástupci Českého úřadu zeměměřického a katastrálního se shodli, že vedle případů, na které zákon výslovně pamatuje, se dá za jistých okolností i zasáhnout do údajů o právních vztazích založených v rámci vkladových řízení. Ochránce zastává názor, že zásah do údajů o právních vztazích nelze provádět prostřednictvím institutu opravy chyby, ale dokončením původního nesprávně zrealizovaného vkladového řízení (tzv. dovkladování). Při zřejmých opravách chyb i při „dovkladování“ musí být zásah prováděn na základě odpovídající listiny, která již byla dříve úřadu předložena, ale která byla nesprávně zapsána. Takový postup odpovídá zásadě, že právní vztahy nemohou být dotčeny revizí údajů katastru, opravou chyb v katastrálním operátu ani obnovou katastrálního operátu, pokud jejich změna není doložena listinou.

Opětovně se ochránce zabýval podněty poukazujícími na **nespokojenost s délkou řízení o vkladu a záznamu práv** do katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, katastrálního pracoviště Praha. Nadále nejsou rozhodnutí vydávána ve lhůtách podle správního řádu. Ochránce připouští, že bez zvýšení objemu finančních prostředků nelze na tomto pracovišti očekávat systémové a plošné odstranění průtahů.

V letošním roce, stejně jako ve vztahu k jiným ústředním orgánům státní správy, řešil ochránce i s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním problém **průtahů v řízení**

o přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení. Na základě výsledků šetření ochránce přijal ústřední orgán zeměměřictví a katastru opatření obecného dosahu. Ta by měla do budoucna zajistit, že podněty k přezkumu napadených rozhodnutí mimo odvolací řízení zpracuje příslušný odbor tak, aby k průtahům při jejich posuzování nedocházelo, bez ohledu na to, jakou technicky či právně specifickou materii obsahují.

Podnět sp. zn.: 3834/2005/VOP/ŠSB

Katastrální úřad je povinen vydat rozhodnutí o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí a vklad provést nejpozději do 90 dnů od okamžiku podání návrhu na vklad. Průtahy v řízení vážně narušují právní jistotu účastníků řízení. Účastníci řízení nemohou nijak ovlivnit právní a ekonomické následky, které mohou být s průtahy v řízení spojeny.

Pan P. P. se obrátil na ochránce v polovině října 2005. Byl nespokojen s délkou řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro P., katastrálního pracoviště P. Návrh na vklad z května 2005 nebyl vyřízen ani na základě urgencye a další stížnosti řediteli katastrálního úřadu.

Podle zjištění veřejného ochránce práv činí v současné době u dotčeného úřadu průměrná doba vkladového řízení 4,8 měsíce. Ochránce nepovažuje tuto dobu pro řízení o vkladu za uspokojivou. Podle správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb. účinný do 31. 12. 2005) je katastrální úřad povinen vydat rozhodnutí o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí nejpozději do 60 dnů od okamžiku podání návrhu na vklad a následně nejpozději do 30 dnů vklad provést (technický zápis do katastrálního operátu).

Pracovníci Českého úřadu zeměměřického a katastrálního i katastrálního pracoviště P. průběžně informují ochránce o aktuálních změnách či posunech. Veřejný ochránce práv sleduje plnění již dříve přijatých opatření, především respektování pravidla, podle kterého se pořadí zápisů řídí dobou, v níž byly jednotlivé návrhy na zápis doručeny příslušnému katastrálnímu pracovišti. Za účelem dosažení transparentnosti průběhu jednotlivých řízení a možnosti kontroly ze strany veřejnosti byla ústředním orgánem na internetových stránkách jednotlivých katastrálních úřadů zavedena služba nahlížení do katastru nemovitostí (viz <http://nahlizenedokn.cuzk.cz>). Kontrolu zajišťují také zeměměřické a katastrální inspektoráty.

Vkladové řízení pana P. P. bylo skončeno v polovině listopadu 2005.

Podnět sp. zn.: 1506/2005/VOP/ŠSB

Český úřad zeměměřický a katastrální je povinen posoudit podnět k přezkoumání rozhodnutí bez zbytečných průtahů bez ohledu na to, že správní řád nestanoví lhůtu, v níž má úřad informovat podatele o tom, zda k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení přistoupí, či nikoliv.

Sourozenci J. a J. M. se v dubnu 2005 obrátili na ochránce s prosbou o pomoc ve věci průtahů v řízení o opravě chyby v katastrálním operátu. V listopadu 2004 požádali katastrální úřad o opravu chyby v katastrálním operátu ve věci vlastnického práva k pozemku, o kterém se domnívali, že patří do jejich vlastnictví. Podle zápisu v katastru nemovitostí byla vlastníkem pozemku obec. Na základě žádosti jejich otce o opravu chyby rozhodovaly ve věci katastrální úřad i zeměměřický a katastrální inspektorát již v minulosti. Inspektorát potvrdil rozhodnutí katastrálního úřadu, který žádosti nevyhověl.

Ochránce informoval stěžovatele, že v předmětu řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, tj. znázornění průběhu hranice v platné katastrální mapě, resp. změny výměry pozemků, nemůže svou činností nahrazovat odbornou činnost, jež přísluší jiným specializovaným subjektům. Zahájil však šetření ve věci průběhu řízení o opravě chyby, které v tuto dobu pokračovalo u Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen „úřad“). Úřad ochránce oznámil, že podání sourozenců M. bylo vyhodnoceno jako podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí inspektorátu mimo odvolací řízení. Sdělení úřadu z 11. května 2005 o tom, že přezkum nebude nařízen, bylo stěžovatelům zasláno po více než šesti měsících od obdržení jejich podání, tj. až poté, co se ochránce na jeho vyřízení dotázal. V šetřeném případě jednal úřad podle názoru ochránce v rozporu s principy dobré správy. Liknavý přístup při posouzení podnětu zkracuje správním řádem stanovenou tříletou lhůtu plynoucí od okamžiku právní moci napadeného rozhodnutí, v níž může být pro nezákonnost zrušeno.

Vypořádání restitučních nároků a činnost pozemkových úřadů

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 89 podnětů.

Tak jako v předchozích obdobích veřejný ochránce práv řešil převážně podněty, v nichž bylo poukazováno na **průtahy pozemkového úřadu v řízení o restitučním nároku**. Šetření provedená ochránce vedla zpravidla k tomu, že pozemkový úřad odstranil průtahy, rozhodnutí vydal nebo počal činit úkony vedoucí k vydání rozhodnutí.

V druhé polovině roku 2005 veřejný ochránce práv zaznamenal zvýšený počet podnětů, v nichž ho občané žádali o pomoc či alespoň o radu v souvislosti s avizovaným **ukončením procesu restitucí k 31. 12. 2005, tzv. restituční tečkou**. Ochránci bylo doručeno množství podnětů i od těch, kteří restituční nárok neuplatnili ve stanovených prekluzivních lhůtách. Obraceli se na něj také občané, jejichž nárok byl v minulosti pravomocně zamítnut pozemkovým úřadem, či dokonce soudem. Občané, kteří čerpali informace z médií, měli dojem, že do avizovaného termínu mají poslední možnost, kdy mohou o vydání odňatého majetku žádat, resp. že ještě do 31. 12. 2005 mohou žádat o obnovu předchozích pravomocně ukončených řízení. Bylo patrné, že informace o tom, co restituční tečka znamená a na koho se vztahuje, je nejasná. Snahou ochránce proto bylo, aby tuto problematiku objasnil. V odpovědích občany informoval o tom, že restituční tečka se týká časového omezení převodů náhradních pozemků, této problematice se věnoval na jedné z tiskových konferencí, aby prostřednictvím médií došlo ke zvýšení právního vědomí zainteresované veřejnosti, a v neposlední řadě zveřejnil příslušný vysvětlující text na svých webových stránkách. Blíže k pozemkovému fondu v části III. této zprávy.

Podnět sp. zn.: 1568/2005/VOP/PL

V restitučních věcech se má oprávněná osoba rozhodnout o způsobu uspokojení svého nároku. Je proto povinností úřadu s oprávněnou osobou aktivně komunikovat.

Paní M. B. si stěžovala ochránci na postup pozemkového úřadu (dále jen „PÚ“) při rozhodování o restitučním nároku uplatněném k nemovitostem již 9. března 1992. S ohledem na zřejmé průtahy v řízení ochránce bezodkladně zahájil místní šetření v sídle PÚ, v jehož rámci se seznámil s příslušným spisem, vznesl dotazy a požadoval vysvětlení postupu úřadu v předmetném správním řízení.

Ochránce konstatoval, že během správního řízení došlo k řadě pochybení. Z hlediska procesního byl chybný především postup, kterým se PÚ pokusil zrušit své správní rozhodnutí z 1. 4. 1992 dopisem z 24. 7. 1992, i když si musel být vědom, že pouhý dopis není způsobitelný měnit, či dokonce rušit právní vztahy založené pravomocným správním rozhodnutím. Ochránce proto označil postup úřadu za nezákonný, i když průběh dalšího řízení svědčil o tom, že PÚ si tuto nezákonnost uvědomoval, neboť ke svému oznámení nepřihlížel.

Je rovněž zřejmé, že si PÚ byl vědom průtahů v řízení, neboť se za ně v přípisu z května 2005 paní M. B. omluvil. V letech 1992–1999 ve věci nedošlo opravdu k žádnému podstatnému vývoji, jenž by vedl k vydání rozhodnutí o uplatněném nároku. Z místního šetření však vyplynulo, že k patové situaci došlo vinou nedostatečné komunikace mezi úřadem a stěžovatelkou. Stěžovatelka byla sice již v roce 1992 vyzvána k doplnění potřebných podkladů, ale vzhledem k tomu, že tak neučinila, přistoupil PÚ ke stavu důkazní nouze k zajištění podkladů prostřednictvím oslovení příslušných archivů až v roce 1999. Stěžovatelce měl úřad objasnit možnosti týkající se vydání tří původních pozemků, tedy i záležitost zákonné překážky bránící vydání dvou z požadovaných pozemků z důvodu jejich zastavení. PÚ si měl vyžádat rozhodnutí paní M. B., zda bude i po objasnění situace trvat na vydání pozemků (s ohledem na možnost vydání pouze jednoho pozemku nacházejícího se mezi dvěma areály) nebo zda se rozhodne pro to, aby jí namísto původních pozemků bylo přiznáno právo na vydání náhradních pozemků.

Ochránce požadoval jako opatření k nápravě zjištěných nedostatků, aby úřad činil úkony vedoucí k ukončení správního řízení a vydání rozhodnutí o nároku. Doporučil PÚ svolat do lokality místní šetření, v jehož rámci bude posuzována možnost faktického oddělení vydávaného pozemku, pokud by stěžovatelka trvala na vydání pozemku, a jestliže se rozhodne akceptovat poskytnutí náhrady, považoval ochránce za pragmatické řešení, aby ze strany PÚ nebyla celá záležitost komplikována případnými spory ohledně nedoplatku přídělové ceny. Ochránce současně uložil PÚ, aby mu v závislosti na rozhodnutí oprávněné restituentky předložil správní rozhodnutí PÚ o jejím restitučním nároku (to v případě, že stěžovatelka nebude trvat na vydání pozemků a spokojí se s náhradou), případně aby ho průběžně, nejpozději však po uplynutí každých dvou měsíců ode dne obdržení závěrečného stanoviska ochránce o výsledcích šetření informovala o úkonech, které PÚ ve věci nadále činí.

Podnět sp. zn.: 1314/05/VOP/PL

Nejasnosti v příslušnosti k uzavírání dohod o poskytnutí náhrady oprávněné osobě mezi dotčenými úřady v souvislosti se zánikem okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002 byly ujednoceny tak, že na základě včas uplatněné výzvy k vydání náhrady Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových po přezkoumání nároku po právní i věcné stránce a ocenění výše náhrady znaleckým posudkem sepíše dohodu o poskytnutí náhrady. Dohodu postoupí pozemkovému fondu k vlastnímu plnění.

Na ochránce se obrátil pan K. S. s podnětem, v němž žádal odstranění nejasností v příslušnosti k uzavírání dohod o poskytnutí náhrady oprávněné osobě podle ustanovení § 16 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), v souvislosti se zánikem okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „úřad“), na jehož příslušnost bylo při přechodu práv nejčastěji poukazováno, mu sdělil, že podle jeho názoru na něj povinnost zrušeného okresního úřadu nepřešla.

Protože se na ochránce s podobnými dotazy obraceli i další občané, a tudíž nešlo o ojedinělý problém, rozhodl se ochránce v rámci zahájeného šetření v této věci obrátit se žádostí o nalezení jednotného stanoviska jak na samotný úřad, tak i na ministerstvo zemědělství, ministerstvo vnitra a ministerstvo financí. V průběhu šetření podnětu ověřil, že dotčené státní úřady již našly řešení a jejich postup byl ujednocen tak, že na základě včas uplatněné výzvy k vydání náhrady, podané oprávněnou osobou, s ní úřad sepíše dohodu o poskytnutí náhrady. Uzavření dohody předchází přezkoumání uplatněného nároku po právní a věcné stránce včetně ocenění výše náhrady znaleckým posudkem. Takto uzavřenou dohodu úřad následně postupuje pozemkovému fondu (dále jen „PF“), který v souladu s ustanovením § 18a zákona o půdě poskytuje vlastní plnění.

Ochránce uzavřel šetření konstatováním, že jeho cíle bylo dosaženo, oprávněné osoby by se v budoucnu již neměly setkávat s tím, že ve věci poskytnutí náhrady budou odkazovány na věcně nepřislušné subjekty, například na krajské úřady, byl-li povinnou osobou zaniklý okresní úřad, jak k tomu docházelo v minulosti.

Případné negativní stanovisko úřadu, ale i PF k žádosti o uzavření dohody, pokud by z jejich strany bylo shledáno, že okresní úřad povinnou osobou nebyl, není ochránce vzhledem k rozsahu zákonem vymezené působnosti a specifickému postavení uvedených institucí oprávněn ani prověřovat, ani posuzovat, či dokonce měnit. Pro tento případ proto ochránce pana K. S. odkázal na ustanovení § 16 odst. 8 zákona o půdě, podle něhož nedojde-li k dohodě o způsobu náhrady, přísluší rozhodnutí soudu. S ohledem na okolnosti jeho případu, kdy jako držitel nemovitosti před jejím zánikem připadaly v úvahu ministerstvo obrany a ministerstvo vnitra v souvislosti s činností vojska obrany státní hranice, následně okresní úřad, který nemovitost odkoupil, a nakonec i obec, v jejíž prospěch mělo být následně vloženo vlastnické právo, doporučil ochránce zvážit z hlediska účelnosti i využití možnosti současného zažalování několika subjektů. Aby bylo případné soudní rozhodnutí vykonatelné i vůči PF, je nezbytné, aby také on byl přímo stranou žalovanou. Je totiž třeba vzít úvahu, že stěžovatel ztratil dost času v důsledku kompetenčních nejasností mezi dotčenými úřady a právo na náhradu se promlčuje v obecné tříleté promlčecí lhůtě.

2.2 Zdravotnictví a péče o zdraví

Pojistné na zdravotní pojištění, činnost zdravotních pojišťoven

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 60 podnětů.

Na veřejného ochránce práv se i v roce 2005 obrátilo nemalé množství občanů s podněty směřujícími proti postupu zdravotních pojišťoven. Nejčastěji šlo o podněty související s **vyměření a vymáháním dlužného pojistného** na zdravotní pojištění a penále. V několika případech občané rovněž kritizovali postup zdravotních pojišťoven při vyřizování žádostí o úhradu léčby, pokud došlo k jejich zamítnutí revizními lékaři. Šetřením byly zjištěny nedostatky při vyřizování žádostí o odstranění tvrdosti zákona, zejména při jejich vyhodnocení a posouzení ve vztahu k již dříve vyřizovaným obdobným případům. Rovněž bylo shledáno pochybení zdravotních pojišťoven spočívající v chybějícím či nedostatečném odůvodnění zamítnutí úhrady lékařem navržené léčby. Dotčené zdravotní pojišťovny přijaly opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

V případech, kdy ochránce neshledal pochybení zdravotních pojišťoven, byl občan, který podnět podal, alespoň seznámen s platnou právní úpravou a poučen o možném řešení situace,

např. podáním opravných prostředků, vznesením námítky promlčení, podáním žádosti o promítnutí či snížení penále nebo alespoň podáním žádosti o uzavření splátkového kalendáře.

Z podnětů, které veřejný ochránce práv obdržel, je zřejmé, že i nadále **přetrvávají nedostatky v komunikaci mezi pracovníky zdravotních pojišťoven a pojištěnci**, zejména neschopnost či neochota úplně a srozumitelně vysvětlit pojištěnci jeho situaci s ohledem na platnou právní úpravu. Ochránce na tento nedostatek již několikrát ve svých zprávách upozorňoval, neboť takové jednání hodnotí jako typický příklad postupu v rozporu s principy dobré správy.

V průběhu roku 2005 ochránce dospěl k závěru, že právní úprava **nezohledňuje dostatečně skutečné potřeby diabetiků**, pro něž je životně důležitá pravidelná kontrola hladiny cukru měřeními. Tato úprava dovozovala hradit zdravotní pojišťovně ročně pouze 400 kusů diagnostických proužků na stanovení hladiny glukózy. Situace diabetiků se řešila opakovaným podáváním žádanek o navýšení počtu diagnostických proužků, mnohdy zbytečně administrativně zatěžujícím jak lékaře, tak i pojišťovnu. Veřejný ochránce práv proto požádal o součinnost v odborné rovině Českou diabetologickou společnost ČLS JEP a opakovaně se spolu s ní obracel na ministerstvo zdravotnictví s podporou její snahy o dosažení legislativní změny. Dne 30. 3. 2005 nabyla účinnosti novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle jejíž přílohy – Seznamu prostředků zdravotnické techniky hrazených z veřejného pojištění při poskytování ambulantní péče, bodu číslo 128 – jsou hrazeny diagnostické proužky na stanovení glukózy až do výše 14 000 Kč (maximálně 1 000 ks ročně) na základě předepsání lékaře odbornosti diabetologie a schválení revizním lékařem, pokud byl pojištěnci revizním lékařem schválen i glukometr.

Veřejný ochránce práv obdržel rovněž několik podnětů ve věci **úhrady léčby Visudyne** z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Po zjištění neúnosné situace pacientů, kteří potřebují tuto léčbu, naléhal opakovaně na ministerstvo zdravotnictví, aby věc zohlednilo při vydání novely Seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami. S účinností od 1. 1. 2006 došlo k zařazení zdravotního výkonu s názvem „aplikace diodového laseru“, tj. výkonu fotodynamické terapie, při němž dochází za použití laseru k aktivaci léčivé látky „verteporfinum“ (léčivý přípravek Visudyne), do Seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami. K uvedenému zdravotnímu výkonu bude léčivý přípravek Visudyne hrazen z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

Podnět sp. zn.: 427/2005/VOP/JŠL

Pojištěnce, který řádně ukončil studium na vysoké škole, je třeba považovat za nezaopatřené dítě i v době od ukončení studia do dne, kdy se stal studentem téže nebo jiné vysoké školy, pokud další studium bezprostředně navazuje na ukončení studia, nejdéle však po dobu tří kalendářních měsíců následujících po měsíci, v němž studium ukončil. Je-li pojištěnec zároveň osobou samostatně výdělečně činnou, je třeba při posuzování povinnosti platit pojistné aplikovat ustanovení § 3a odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

Pan L. P. řádně ukončil v květnu 2004 studium na vysoké škole, v říjnu 2004 pak na této vysoké škole nastoupil na doktorské studium. V období od května do října 2004 vykonával samostatnou výdělečnou činnost, proto mu zdravotní pojišťovna uložila povinnost uhradit za období květen–září 2004 pojistné na veřejné zdravotní pojištění ve výši minimálního pojistného osoby samostatně výdělečně činné. Pan L. P. byl přesvědčen, že mu pojistné bylo vyměřeno neoprávněně, neboť vzhledem ke svému věku do 26 let a s ohledem na skutečnost, že se soustavně připravuje na budoucí povolání studiem, měl být považován za pojištěnce, za něhož je plátcem pojistného i stát. Obrátil se proto s podnětem na veřejného ochránce práv.

Ochránce ve věci zahájil šetření, v jehož průběhu dospěl k závěru, že zdravotní pojišťovna pochybila při interpretaci ustanovení § 14 odst. 2 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, podle něhož se za soustavnou přípravu na budoucí povolání považuje také doba od ukončení studia na vysoké škole do dne, kdy se dítě stalo studentem téže nebo jiné vysoké školy, pokud studium na téže nebo jiné vysoké škole bezprostředně navazuje na ukončení studia na vysoké škole, nejdéle však doba tří kalendářních měsíců následujících po kalendářním měsíci, v němž dítě ukončilo studium na vysoké škole. Podle názoru pojišťovny, vzhledem k délce přetržky mezi ukončením a započítáním studia, nebyl stěžovatel v měsících květnu až září 2004 nezaopatřeným dítětem.

Podle právního názoru ochránce byl stěžovatel v měsících květen, červen, červenec a srpen 2004 studujícím, považovaným za nezaopatřené dítě, tj. i pojištěncem, za něhož je plátcem pojistného na zdravotní pojištění stát. Úhrada pojistného se v měsících květen–červenec 2004 řídila ustanovením § 3a odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné

zdravotní pojištění, ve znění do 31. 7. 2004. Podle něj, byl-li osobou samostatně výdělečně činnou člověk, za kterého byl plátcem pojistného i stát, tvořilo u něj v roce 2004 vyměřovací základ 40 % částky přesahující po odpočtu výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmu dvanáctinásobek částky, jež je vyměřovacím základem osoby, za kterou je plátcem pojistného stát, pokud tyto skutečnosti současně trvaly po celé rozhodné období pro výpočet výše pojistného (kalendářní rok), případně její poměrnou část odpovídající počtu měsíců, v nichž byly tyto podmínky splněny. Ustanovení o minimálním vyměřovacím základu pro stěžovatele z uvedených důvodů v těchto měsících neplatilo.

V srpnu 2004 měl stěžovatel na základě zákona č. 438/2004 Sb. platit pojistné ze skutečné výše svého příjmu ze samostatně výdělečné činnosti, neboť pro něj z důvodu, že byl nezaopatřeným dítětem, neplatil minimální vyměřovací základ (§ 3a odst. 3 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). V září 2004 stěžovatel nebyl nezaopatřeným dítětem, byl proto povinen uhradit pojistné jako osoba samostatně výdělečně činná z vyměřovacího základu rovnajícího se 40 % příjmu z podnikání (po odpočtu nákladů na jejich dosažení, zajištění a udržení), nejméně však z minimálního vyměřovacího základu, kterým je minimální mzda (§ 3a odst. 1 a 2, § 3b zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). Postupem zdravotní pojišťovny tak došlo k porušení platné právní úpravy, které na základě působení ochránce napravila.

Činnost orgánů ochrany veřejného zdraví

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 39 podnětů.

Již v roce 2004 poukázal veřejný ochránce práv na množství stížností vztahujících se k hluku z provozoven služeb, restaurací, diskoték a barů, veřejných produkcí hudby a také hřišť. Občané namítali **překročení hlukových limitů, narušení pohody bydlení**, nečinnost krajských hygienických stanic a jejich nedostatečnou součinnost s příslušnými stavebními úřady. Stejně námítky obsahovaly rovněž stížnosti směřující vůči objektům, v nichž byla povolena výroba či zpracovávání surovin a jejichž provoz byl vnímán jako rušivý. Občané poukazovali zejména na nevhodné umístování takových objektů do zón vymezených pro bydlení či do jejich bezprostřední blízkosti. Tato skladba podnětů zůstala zachována i v roce 2005.

V rámci šetření vedeného z vlastní iniciativy proto ochránce jednal o těchto otázkách s náměstkem ministra zdravotnictví pro ochranu veřejného zdraví – hlavním hygienikem – a s náměstkem ministra pro místní rozvoj. Na jednání se všichni zúčastnění v podstatě shodli na právním hodnocení předloženém ochráncem. Krajské hygienické stanice nemohou odmítat svoji působnost při stížnostech na hluk z provozoven služeb (z restaurace, diskotéky, baru, bowlingu apod.) s obecným poukazem na to, že se jedná o hlasové projevy lidí či zvířat. V případě takzvaných „zahradek“ či „předzahradek“ je nutno rozlišovat, zda jsou podle předpisů stavebního práva součástí provozovny; potom se na ně vztahují předpisy o ochraně před hlukem. Naopak, jedná-li se o „zahradky“ na veřejných prostranstvích, je působnost zákona o ochraně veřejného zdraví vyloučena. Obdobný problém představují hřiště, kde je nutné nejprve posoudit, zda hřiště je či není stavbou dle stavebního zákona (např. skateboardové hřiště). Je třeba odmítnout postup, kdy se bez dalšího namítá nepůsobnost jak krajské hygienické stanice, tak stavebního úřadu s odkazem na to, že se jedná o veřejné prostranství. O veřejných produkcích hudby platí, že na ně nelze pohlížet jako na ojedinělé hlukové události a zužovat tak rozsah zákona podzákoným právním předpisem. Ochránce znovu konstatoval, že v případech nadměrné hlučnosti je nutná úzká součinnost orgánu ochrany veřejného zdraví – krajské hygienické stanice – a stavebního úřadu. Zástupci obou ministerstev přislíbili tuto součinnost zajistit.

Obdobným problémem, kde se rovněž střetává působnost orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebního úřadu, je **zdravotní závadnost bytu**, zejména výskyt plísní v bytě. Ochránce se při řešení těchto podnětů setkával s přístupem, kdy krajská hygienická stanice odmítala svoji působnost a odkázala občana na stavební úřad. Ten se bránil činit kroky k nápravě a trval na tom, že je nezbytné nejprve získat stanovisko krajské hygienické stanice. Ochránce přistoupil na argumentaci krajské hygienické stanice, že vlhkost a s ní související plísně jsou obvykle způsobovány buď stavebně-technickou závadou stavby, nebo nevhodným užíváním. Posouzení těchto příčin je v první řadě v kompetenci stavebního úřadu. Přitom však ochránce znovu upozornil na to, že vyjasnění vzájemných kompetencí a součinnost je především věcí aktivního přístupu správních orgánů a je nežádoucí případnými spory zatěžovat stěžovatele či účastníka řízení.

V roce 2005 se veřejný ochránce práv setkal také s problematikou tzv. **holobytů, bytů 4. kategorie, malometrážních sociálních bytů** apod., jejichž prostřednictvím se města a obce snaží především řešit problémy s neplacením nájemného v bytech, které vlastní.

Ochránce podrobil kritice skutečnost, že ačkoli současná právní úprava výše uvedené pojmy nezná, stavební úřady takové stavby povolují a následně kolaudují, přičemž v podkladech pro rozhodnutí nechybí souhlasné vyjádření orgánu ochrany veřejného zdraví. Jedná se přitom o objekty, které splňují spíše požadavky kladené na ubytovny pro přechodné ubytování, užívají se však víceméně jako byty. Průvodním jevem takového užívání jsou problémy s výskytem plísní, vlhkostí, vznášejí se námitky proti nedostatečnému odvětrání místností, nevyhovujícímu sociálnímu zařízení. Ochránce uvedl, že v případě povolování takových staveb je nezbytné, aby byl přesně vymezen předmět řízení, aby i orgán ochrany veřejného zdraví přesně věděl, k jaké stavbě, s jakými parametry a k jakému zamýšlenému účelu poskytuje stanovisko, a vyloučil tak možnost užívání stavby nevhodným způsobem. Blíže v části III. této zprávy.

Samostatným a stále přetrvávajícím problémem, na nějž opakovaně ochránce upozorňuje, je **vzrůstající hluková zátěž z dopravy**. Této problematice se opakovaně věnovaly předchozí souhrnné zprávy ochránce.

Podnět sp. zn.: 2889/2005/VOP/IF

I za situace, kdy je obecný zájem na zachování provozu, který negativně ovlivňuje životní podmínky a pohodu bydlení, mají dotčené úřady státní správy povinnost vyvíjet vůči provozovatelům soustavný tlak, který by ho přiměl snižovat ekologickou zátěž a dodržovat stanovené limity.

Pan A. H. se na ochránce obrátil se žádostí o pomoc v záležitosti dlouhodobého vystavení jeho i dalších občanů obce hluku, zápachu a prachu, který produkuje úpravna uhlí umístěná v blízkém sousedství obce a provozovaná důlní společností. Uvedl, že se do obce přistěhoval cca před 4 lety, za zahradami rodinných domů se na zatravněném pozemku ve vlastnictví obce původně nacházel starý drátěný plot a náletové dřeviny, které byly vykáceny a nahrazeny protihlukovou zdí oddělující tuto část obce od úpravny. Zeď plní spíše funkci estetickou, ale vzhledem k nevhodné volbě dřeva i zakřivení v některých místech hlukovou zátěž spíše zvyšuje.

Ochránce zahájil ve věci šetření vůči stavebnímu úřadu a krajské hygienické stanici. V jeho rámci si vyžádal výsledky provedeného měření hlučnosti a prašnosti a o součinnost požádal starostu dotčené obce a provozovatele úpravny. Jako nejvhodnější metodu zvolil ochránce šetření na místě samém, k němuž přizval všechny zúčastněné ke společnému jednání.

Z šetření vyplynulo, že předmětná úpravna uhlí je v obci v provozu již více než 40 let a její vybudování tedy spadá do doby, kdy problematika životního prostředí nepatřila mezi hlavní priority československého státu. Stavbě úpravny i další související provozovny (sklárky mouru) ustoupila historická část obce a část místních byla nuceně vysídlena. K radikálnímu řešení z roku 1985, kdy bylo přijato rozhodnutí o postupném úplném vysídlení obce, ke kterému tehdejší orgány státní správy hodlaly přistoupit, nikdy nedošlo. Naopak, obec se v poslední době rychle rozvíjí s ohledem na dostatek pracovních příležitostí a další výhody, financované z prostředků, které obci ke zmírnění následků provozu platí provozovatel. Je proto nutné vzít v úvahu i skutečnost, že v regionu s vysokou nezaměstnaností by ukončení činnosti takovéto provozovny mohlo mít pro místní obyvatele negativní dopad. Důlní společnost poskytuje obci ročně částku 1 000 000 Kč, z níž je financována bezplatná doprava občanů obce do sousedního města, čištění ulic a postupně jsou občanům do jejich domů montována nová plastová okna, která má ve svém domě i stěžovatel. Na obecním pozemku sousedícím s úpravnou přislíbila důlní společnost vysázet nové stromy a počala s výstavbou protihlukové zdi. S ohledem na tuto situaci má obec přirozený zájem na zachování provozu, ovšem za použití již existujících moderních technologií, které by neohrožovaly zdraví a pohodu bydlení jejích občanů.

Stávající nečinnost je zapříčiněna tím, že kolaudaci postavené protihlukové stěny podmínil stavební úřad povinností doložit výsledky měření, které by osvědčily její účinnost. Ze stanoviska krajské hygienické stanice, jakož i z provedeného měření však vyplynulo, že postavená protihluková stěna dostatečná není. I nadále dochází provozem úpravny uhlí k porušení limitů hluku. Provoz úpravny s sebou přináší vedle nadměrné hlučnosti i další ekologickou zátěž v podobě zvýšené prašnosti.

Ochránce konstatoval, že je třeba celou záležitost vyřešit souladnou aktivitou všech zúčastněných. Ze strany důlní společnosti jsou sice přijímána opatření k zamezení negativního vlivu provozovny na okolí, jejich účinnost však není uspokojivá. Dotčeným úřadům státní správy, zejména orgánům ochrany veřejného zdraví, doporučil ochránce vyvíjet vůči důlní společnosti soustavný tlak s využitím všech zákonem daných nástrojů, který by ji přiměl realizovat další vhodná a zejména dostatečně účinná opatření vedoucí k postupnému snižování hlučnosti i prašnosti a dodržování stanovených limitů. Plnění doporučených opatření k nápravě ochránce nadále sleduje.

Podnět sp. zn.: 251/2004/VOP/EHL

Stavební úřad a krajská hygienická stanice jsou povinny prošetřit, zda hlukem z veřejné produkce hudby na zahrádce hostinského zařízení nejsou porušována ustanovení stavebního zákona nebo zákona o ochraně veřejného zdraví.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé B., kteří si stěžovali na pohostinství v sousední nemovitosti. Krajská hygienická stanice ovlivněná dřívějším stanoviskem ministerstva zdravotnictví, které hluk z veřejné produkce hudby provozované na zahrádce hostinského zařízení vyhodnotilo jako ojedinělou hlukovou událost, změnila po obdržení právního hodnocení ochránce svůj postoj a začala ve věci konat. V návaznosti na předmětné stížnosti na nepravděelné pořádání hudebních produkcí v daném zařízení zaslala příslušnému stavebnímu úřadu podnět k výkonu státního stavebního dohledu podle stavebního zákona ve věci užívání stavby. Stavební úřad vydal oznámení o výkonu státního stavebního dohledu a vyzval účastníky řízení a dotčené orgány státní správy k účasti při jeho výkonu při místním šetření.

Účel užívání objektu – provozování hostinské činnosti – byl stanoven s ohledem na existující stavebně-technické uspořádání, neboť se nedochovala dokumentace objektu. Objekt však nebyl posuzován z hlediska potenciálního užívání k pořádání veřejných produkcí hudby v návaznosti na zákon o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Za takové situace je třeba pořádání veřejných produkcí hudby vyloučit.

Stavební úřad provozovatele upozornil, že v případě záměru pořádání hudebních produkcí je třeba změny v užívání stavby. Tu lze uskutečnit pouze za předpokladu, že bude na základě hlukové studie a následného měření hlučnosti v průběhu zkušebního provozu dokladováno respektování hlukových limitů podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně krajská hygienická stanice upozornila na ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu, jde-li o veřejnou produkci hudby, zajistí je pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytl.

Veřejný ochránce práv se spokojil se změnou v postupu stavebního úřadu a krajské hygienické stanice a v šetření nepokračoval.

Péče o zdraví, psychiatrické léčebny a ostatní působnost ministerstva zdravotnictví

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 140 podnětů.

Nejčastějšími podněty z oblasti zdravotnictví, kterými se veřejný ochránce práv v loňském roce zabýval, byly podněty vyjadřující nespokojenost s postupem krajských úřadů a ministerstva zdravotnictví **při prošetření a vyřízení stížností na úroveň poskytnuté zdravotní péče**. Z šetření podnětů vyplynulo, že se úřady opět dopouštěly chyb při vyřizování stížností, docházelo k nedodržování stanovených lhůt, průtahům při prošetřování stížností, k nezhlednění obsahu stížnosti, případně k neúplnému vyrozumění osoby, která stížnost podala, o zjištěních a opatřeních přijatých k nápravě pochybení. Z vlastní iniciativy byl rovněž prošetřen postup krajských úřadů za situace, kdy ochránce zjistí, že se případem, k němuž se vztahuje stížnost na poskytnutou zdravotní péči, rovněž zabývají orgány činné v trestním řízení. Postup úřadu, kdy docházelo k zastavení šetření, byl shledán nesprávným. Případně pochybení některého ze zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotní péče totiž nemusí naplňovat znaky trestného činu, může však zakládat jinou než trestněprávní, tedy zpravidla občansko-právní, ale i pracovněprávní odpovědnost.

Posouzení kvality zdravotní péče z pohledu medicínského i odpovědnosti důsledky péče non lege artis jsou však již oblasti, které se nacházejí mimo zákonem vymezenou působnost ochránce. Pokud veřejný ochránce práv nemohl podnět z tohoto důvodu dále šetřit, uložil v závěrech svých zjištění dotčeným institucím povinnost se věcí dále zabývat a poučil alespoň osobu, jež podnět podala, o možném dalším postupu, který by vedl k prošetření poskytnuté zdravotní péče ze strany subjektů vyjmenovaných v zákoně o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, případně o možnosti podání nového podnětu, pokud by její podání ve věci nebylo řádné a včas vyřízeno.

V některých případech podněty nesměřovaly proti úřadům, ale přímo proti zdravotnickým pracovníkům či zdravotnickým zařízením. Patřily k nim stížnosti na kvalitu poskytnuté zdravotní péče nebo na jednání zdravotnických pracovníků. Zvláštní skupinu podnětů tvořila podání žen, které poukázaly na to, že **podstoupily sterilizaci, aniž k ní daly informovaný a svobodný**

souhlas. Jejich podněty veřejný ochránce práv postoupil k prošetření po stránce zdravotnické ministerstvu zdravotnictví. Současně se sledováním a následným vyhodnocením jeho postupu při šetření činil ochránce vlastní vyšetřovací úkony a řadu dalších aktivit. K této problematice blíže v části III. této zprávy.

Přesto, že se ochránce touto problematikou již v minulosti opakovaně zabýval v několika široce mediálně prezentovaných případech, znovu se i v roce 2005 setkával s podněty, v nichž si občané stěžovali na **odmítání poskytnutí informací obsažených ve zdravotnické dokumentaci** ze strany lékařů. Více v části III. této zprávy.

V roce 2005 došlo k nárůstu podnětů směřujících proti psychiatrickým léčebnám. Nejčastěji se týkaly okolností při **přijetí pacienta do psychiatrické léčebny proti jeho vůli**, používání omezovacích prostředků, poskytované zdravotní péče, chování a přístupu zdravotnického personálu, odmítání žádostí pacientů nahlédnout do jejich zdravotnické dokumentace, režimu oddělení a vyřizování stížností ze strany vedení zdravotnických zařízení. V rámci místních šetření v jednotlivých psychiatrických zdravotnických zařízeních ochránce zjistil, že některá pochybení jsou poměrně rozšířeným jevem. Jedná se především o **nedostatečné informování pacientů o povaze onemocnění, způsobu léčby a jejích účincích**, o jejich právech a povinnostech, příp. o možnostech podání stížnosti. Castým nedostatkem bylo také nerozlišování režimu na oddělení (z hlediska omezení pohybu) pro dobrovolně a nedobrovolně hospitalizované. V některých případech se ukázala být problematickou komunikace mezi zdravotnickým personálem a pacientem či jeho blízkými osobami. Několik zdravotnických zařízení zakotvilo generální souhlas s léčbou ve formuláři pro dobrovolný vstup do zdravotnického zařízení, popř. nemělo rozlišeny formuláře souhlasu s léčbou pro osoby plně způsobilé k právním úkonům a pro opatrovníky osob omezených ve způsobilosti k právním úkonům či jí zbavených. Ve většině z šetřených zdravotnických zařízení nebyla přesně stanovena pravidla pro vyřizování stížností.

Podnět sp. zn.: 3513/2004/VOP/EH

Je-li krajskému úřadu jakožto zřizovateli zdravotnického zařízení postoupena stížnost směřující proti tomuto zdravotnickému zařízení, je povinen ji řádně a včas vyřídit. Úřad musí prošetřit všechny body stížnosti.

Paní M. K. požádala ošetřujícího lékaře své zesnulé matky o informace o zdravotní péči, která jí byla poskytnuta před jejím úmrtím. Lékař jí nevyhověl a současně odmítl i žádost, aby mohla nahlédnout do zdravotnické dokumentace zemřelé. O tuto možnost marně žádala i ředitelku nemocnice, proto se v červnu 2004 obrátila se žádostí o pomoc při jejím získání na ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“). MZ stěžovatelce sdělilo, že má očekávat informaci od odboru zdravotnictví krajského úřadu (dále jen „KÚ“), kterému žádost předalo. Namísto slíbené informace od KÚ jí po dalších dvou měsících MZ zaslalo dopis, v němž uvedlo, že právo pozůstalých nahlížet do zdravotnické dokumentace není v právním řádu řešeno, a pokud má pochybnosti o úrovni zdravotní péče poskytované mamince v nemocnici, může podat stížnost na způsob léčby na odbor zdravotnictví KÚ. Stěžovatelka se proto obrátila na ochránce se žádostí o pomoc.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření vůči MZ a KÚ. Bylo zřejmé, že MZ nerespektovalo stanovisko vlády ČR vyjádřené v jejím usnesení č. 61 z ledna 2003 ve věci Stojkovič, týkajícím se informování pozůstalých blízkých osob. Na základě doporučení veřejného ochránce práv v něm vláda ČR uložila ministryni zdravotnictví předložit do 30. června 2003 návrh změny zákona o péči o zdraví lidu. Vláda současně uložila tehdejší ministryni zajistit již před novelizací tohoto zákona informování rodičů zemřelého o příčinách jeho úmrtí a postupovat v obdobných případech stejně. V závěru vláda uvedla: „Přestože pozitivní právní úprava nakládání se zdravotnickými údaji pro případ smrti ošetřované osoby ve vnitrostátním právu chybí, lze tuto mezeru překlenout použitím obecnější právní úpravy obsažené v občanském zákoníku, a to zejména ve vztahu k právu na ochranu života a zdraví, v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách. Bude-li žádosti o poskytnutí informací vyhověno, nedojde tak k porušení žádného právního předpisu, naopak bude naplněn požadavek právní normy vyšší právní síly.“

Z šetření podnětu vyplynulo, že MZ postupovalo procesně správně, když žádost jmenované předalo k vyřízení KÚ, po věcné stránce se však dopustilo pochybení, když podpořilo názor KÚ, že není možné žadatelce získání informací ze zdravotnické dokumentace zemřelé matky umožnit, přestože mu je, resp. mělo by být známo, že danou otázku lze za současné právní úpravy řešit. Rovněž KÚ se dopustil pochybení, když postoupenou stížnost nevyřídil, přestože

byl zřizovatelem dotčeného zdravotnického zařízení. Své pochybení napravil až v průběhu šetření, kdy byla paní M. K. informována o možnosti přezkumu případu územní znaleckou komisí.

Vedení MZ přijalo opatření k nápravě zjištěných pochybení při vyřizování stížnosti. Jako opatření pro odstranění rozdílných právních názorů na možnost nahlížení pozůstalých blízkých osob do zdravotnické dokumentace ministerstvo vypracovalo návrh novely zákona o péči o zdraví lidu.

2.3 Sociální zabezpečení

Dávky státní sociální podpory a sociální péče

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 143 podnětů.

Podněty stěžovatelů se týkají především **opakovaných a jednorázových dávek** sociální péče, dávek státní sociální podpory a příspěvků určených zdravotně postiženým osobám. Ochránce shledává pochybení správních úřadů rozhodujících o dávkách zejména v nedostatečném zjištění skutkového stavu a v nesprávném posouzení majetkových poměrů žadatelů o dávku sociální péče z titulu sociální potřeby (vlastnictví nemovitostí, motorového vozidla, spoření). Při šetření individuálních podnětů se ochránce setkává se sporným výkladem některých právních institutů. Ochránce proto zaměřuje svou pozornost zejména na problematiku metodického vedení nadřízenými úřady, které by mělo sjednocení výkladu zajistit.

Ve své praxi se ochránce stále setkával s postupem, kdy úřad vázal rozhodnutí o dávce **sociální potřeby na ukončení smlouvy o penzijním připojištění nebo stavebním spoření**, neboť finanční prostředky takto shromážděné považoval za úspěšné vklady, jichž lze použít ke zvýšení příjmu. Ochránce je však přesvědčen, že tyto prostředky nelze považovat za příjem ani za majetek, který by měl použít žadatel na svoji obživu podle zákona o sociální potřeby. Uvedené formy ukládání finančních prostředků slouží k řešení budoucích sociálních událostí spjatých se zvýšenou finanční náročností, přičemž právě pro svůj účel jsou podporovány přímou peněžní dotací ze strany státu. Není proto možné spravedlivě požadovat zrušení těchto vkladů ve chvíli, kdy se žadatel dostane do obtížné sociální situace, neboť předčasnou výpověď smlouvy pro něj vzniká povinnost vrátit veškeré státní příspěvky. To zvyšuje jeho okamžité sociální zatížení, nadto se zcela proti smyslu systému sociální péče uzavírá cesta k zabezpečení žadatele pro budoucí nepříznivou sociální událost (stáří, potřeba bydlení) vlastním přičiněním. Úřady mnohdy jednají i v rozporu se zájmy nezletilých dětí, neboť nutí rodiče, aby zrušili i stavební spoření uzavřené pro nezaopatřené dítě.

Ochránce se opakovaně setkával s případy, kdy rodiče (především matky) museli vracet **přeplatky na rodičovském příspěvku**. Tato povinnost vzniká proto, že matka pobírá příspěvek na starší z dětí, ačkoliv nesplňuje zákonné podmínky, např. posílá dítě do mateřské školky víc než 5 dnů v měsíci, a přitom celodenně pečuje o mladší dítě. Rozhodnutí o přeplatcích jsou sice v souladu se zákonem, ochránce však apeloval na plnění poučovací povinnosti úřadů v tom směru, aby vždy příjemcům rodičovského příspěvku doporučily převést příspěvek na mladší dítě již ve chvíli, kdy se na úřad státní sociální podpory dostaví se žádostí o porodné. Ochránce přivítal vstřícný příslib ministra práce a sociálních věcí, že v případech, kdy se v rodině bude nacházet další dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek, úřady státní sociální podpory na ně převedou nárok na rodičovský příspěvek automaticky, tedy bez nutnosti podání žádosti rodiče.

Podnět sp. zn.: 2004/2004/VOP/ZG

Po žadatelce o dávku sociální péče z titulu sociální potřeby nelze spravedlivě požadovat zvýšení příjmu vlastním přičiněním pomocí prodeje, jiného využití nemovitostí, případně podání žaloby k soudu o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, když je zřejmé, že částka, kterou by po odpočtu vynaložených nákladů obdržela, je zanedbatelná a dlouhodoběji neřeší její tíživou sociální situaci.

Paní J. S. požádala ochránce o prošetření postupu sociálního odboru městského úřadu, který po ní požadoval, aby si svůj příjem zvýšila prodejem zděděných nemovitostí. Paní J. S. žije ve společné domácnosti s nezaopatřenou dcerou, od roku 1994 je vedena v evidenci jako sociálně potřebná a jsou jí poskytovány dávky sociální péče. V roce 2000 nabyla stěžovatelka dědictvím spolu s ostatními dědici poměrnou část pozemků v hodnotě 25 358 Kč (obecná cena dědictví). Vzhledem k tomu, že při zjišťování sociální potřeby se bere v úvahu, zda si posuzovaná osoba může zvýšit příjem vlastním přičiněním v případě, že nedosahuje částek životního minima, byla stěžovatelka správním úřadem vyzvána, aby si v souladu s ustanovením

§ 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, příjem zvýšila vlastním přičiněním, tj. odprodejem nebo pronájmem nabytých pozemků. Správní orgán jí doporučil, aby oslovila spoluvlastníky s nabídkou na odprodej svého dílu zděděných pozemků, a v případě neúspěchu aby podala k soudu žalobu na zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví příkázáním věci za náhradu. Současně byla upozorněna, že jako sociálně potřebná bude od soudních poplatků osvobozena a pro podání žaloby může využít bezplatných služeb advokáta ex offio. V červnu 2004 obdržela stěžovatelka část výnosů z odprodeje 260 m² uvedených pozemků ve výši 1 960 Kč. K výnosu z prodeje byla ještě přičtena částka 5 023 Kč jako přeplatek vyúčtování topné sezóny a služeb spojených s užíváním bytu. Vzhledem k vyšším příjmům byla paní J. S. za červen 2004 dávka sociální péče odňata. Stěžovatelka předložila úřadu dva znalecké posudky, z nichž, resp. z jejichž části posouzení prodejnosti nabytých nemovitostí vyplynulo, že šance na prodej pozemků a lesních porostů je minimální, a další lesní pozemek by za určitých okolností (souhlas spoluvlastníků) byl sice prodejný, ale v současné době pouze za zlomek úřední ceny.

Úřad se po výměně korespondence nakonec s názorem ochránce ztotožnil. Paní J. S. v současné době dávku nepobírá (není sociálně potřebná), při případném dalším posuzování sociální potřebnosti správní orgán nebude přihlížet k vlastnictví jejích neprodejných pozemků.

Podnět sp. zn.: 2008/2004/VOP/ZG

Finanční prostředky uspořené na základě smlouvy o penzijním připojištění nebo stavebním spoření nelze považovat za úsporné vklady, jichž je možno použít ke zvýšení příjmu podle zákona o sociální potřebnosti.

Na ochránce se obrátila paní T. S., která se marně bránila rozhodnutí odboru sociálních věcí a zdravotnictví městského úřadu (dále jen „úřad“). V předdůchodovém věku ztratila po mnoha letech nepřetržité práce zaměstnání, je vedena v seznamu uchazečů o zaměstnání na úřadu práce. Protože se ocitla v sociální tísní, požádala o poskytnutí dávky sociální péče z titulu sociální potřebnosti. Úřad však požadoval, aby si finanční prostředky na úhradu základních životních potřeb zajistila předčasným zrušením smlouvy o důchodovém (kapitálovém) připojištění se státním příspěvkem, které si platila od roku 1997 a které by jinak bylo splatné až v době jejího předpokládaného odchodu do starobního důchodu počátkem roku 2007.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že finanční úspory sice jsou majetkem, který je nutno při posuzování sociální potřebnosti žadatele o dávku zohledňovat, správní orgán by však měl vždy posoudit, zda je spravedlivé po občanu požadovat využití těchto úspor. Pokud se občan dostane do obtížné sociální situace, lze po něm spravedlivě žádat pouze snížení či pozastavení měsíčních úhrad.

Ochránce konstatoval v postupu úřadu pochybení. Podle právního názoru ochránce takový postup porušuje základní smysl systému dávek sociální péče, kterým je překlenutí dočasné sociální tísně. Proto by se přičilo zákonu, aby byl jeho aplikací poškozen občan, jenž se souhrou životních událostí do takové, tedy dočasné, tísně dostane, a byl tak ohrožen trvalým sociálním vyloučením. Úřad se však se závěry ochránce neztotožnil, ochránce využil svého oprávnění podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a případ zveřejnil.

Podnět sp. zn.: 4160/2003/VOP/ZV

Nárok na přiznání příspěvku na provoz motorového vozidla má osoba, která je jeho držitelem. Pro posouzení, kdo je držitelem, je rozhodné, zda má vozidlo skutečně u sebe a zda ho jakožto osoba potřebná ke své přepravě používá.

Paní O. Š. dlouhodobě pobírala dávku sociální péče – tzv. příspěvek na provoz motorového vozidla, neboť z důvodu svého těžkého zdravotního postižení, v jehož důsledku se špatně pohybuje, využívala ke své přepravě automobil, který vlastnil její syn. Syn v říjnu 2001 zemřel a tehdejší Okresní úřad Praha-východ, jenž dosud dávku vyplácel, po jeho úmrtí rozhodl, že dávku nepřizná bez ohledu na to, že paní Š. vozidlo nadále ke své přepravě používala. Přiznání dávky podmínil tím, že žadatelka bude zapsána v evidenci motorových vozidel, neboť až poté ji mohou považovat za držitele motorového vozidla. Tehdejší právní úprava (prováděcí vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb.) totiž uváděla, že nárok na příspěvek na provoz motorového vozidla má držitel motorového vozidla, ale žadatelka s vozem „pouze“ fakticky jezdila, dle úřadu však nebyla jeho držitelem. Na tomto stanovisku úřad trval a MPSV postup úřadu potvrdilo. Ochránce při šetření podnětu dospěl k závěru, že výklad MPSV a jeho uvádění do praxe úřady je chybný, neboť již ani v evidenci motorových vozidel neexistuje pojem držitel, ale pouze pojem vlastník či provozovatel – jímž fakticky byla i paní Š. MPSV si muselo být tohoto nedostatku vědomo,

neboť v současné právní úpravě je již pojem „držitel“ motorového vozidla nahrazen pojmem „vlastník“ či „provozovatel“. Přesto úřad čekal od října 2001 do července 2002, až proběhne dědické řízení a žadatelka bude dle jejích požadavků zapsána v evidenci motorových vozidel. Vzhledem k tomu, že pojem držitel motorového vozidla není nikde v právním řádu definován, měl úřad i MPSV vycházet z toho, zda stěžovatelka má vozidlo skutečně u sebe a zda ho jakožto osoba potřebná ke své přepravě používá.

Přes podrobné objasnění ve zprávě o průběhu šetření trvají všechny jmenované úřady na tom, že není co napravovat, a odmítly žadatelce dávku zpětně doplatit. Ministr práce a sociálních věcí ve svém dopise uvedl, že vzhledem k nové právní úpravě nepovažuje řešení problému za aktuální. I po opětovném oslovení odmítl tuto zjevnou nespravedlnost napravit, neboť k tomu neshledal věcné důvody. Ochránce proto využil svého oprávnění a informoval veřejnost o nesprávném postupu ministerstva práce a sociálních věcí a o jeho neochotě napravit škody vzniklé v důsledku chybného výkladu.

Dávky důchodového pojištění a řízení o nich

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 344 podnětů.

Podněty z oblasti důchodového pojištění patří již dlouhodobě mezi nejčastější. Jejich obsahem je široké spektrum problémů. Přesto lze zobecnit, že si občané nejčastěji stěžují na **ne-přiznání dávek důchodového pojištění, u přiznaných důchodů pak napadají jejich výši**, zejména z důvodu nezapočítání všech získaných dob pojištění.

Velmi četné jsou podněty požadující přezkoumání **neuznání plné či částečné invalidity posudkovým lékařem**. Přezkoumání posudků lékařů po odborné stránce však veřejnému ochránci práv nepřísluší.

Část podnětů se týká vyřizování **žádostí o odstranění tvrdosti**. S ohledem na skutečnost, že na kladné vyřízení žádosti o odstranění tvrdosti není právní nárok a rozhodnutí ve věci nepodléhá soudnímu přezkumu, jsou možnosti zásahu ochránce v této oblasti omezené.

Veřejný ochránce práv se také stále setkává s podněty, kterými občané poukazují na problémy vyplývající z právní úpravy **vdovských a sirotčích důchodů**, jež lze řešit pouze novelizací stávající právní úpravy. Podrobnosti k této problematice již ochránce zahrnul do předchozích souhrnných zpráv o své činnosti. K sirotčím důchodům blíže v části III. této zprávy.

Pokud jde o šetření podnětů, ochránce poukazuje na dobrou spolupráci s Českou správou sociálního zabezpečení, která v případě zjištění pochybení ochráncem velmi často již v průběhu šetření učiní opatření k jejich nápravě. Nejistí-li ochránce pochybení orgánů sociálního zabezpečení, alespoň stěžovateli podrobně vysvětlí dotčenou právní úpravu, příp. naznačí možnosti řešení jeho záležitosti.

Podnět sp. zn.: 2883/2005/VOP/JŠL

Žádá-li pojištěnec o přiznání invalidního důchodu k dřívějšímu datu, protože se domnívá, že byl plně invalidní již dříve, je třeba, aby jeho zdravotní stav znovu přezkoumal posudkový lékař, který buď dospěje k závěru, že datum vzniku plné invalidity bylo stanoveno správně, nebo určí nové datum jejího vzniku.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan T. V. s prosbou o přezkoumání postupu České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) při rozhodování o jeho žádosti o zpětné přiznání plného invalidního důchodu k 4. 10. 1995, která jeho žádost na základě posudku Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) ze dne 28. 5. 1997 zamítla. Z posudku vyplývá, že pan T. V. je plně invalidní od 17. 3. 1997 podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a od tohoto data byl také stěžovateli plný invalidní důchod přiznán.

Ochránce oslovil ČSSZ, neboť již ze samotného rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu důchodu bylo zřejmé, že nepostupovala v řízení o změně důchodu správně. Rozhodla na základě původního posudku OSSZ a zdravotní stav pana T. V. nebyl znovu přezkoumán. Ochránce si přitom uvědomoval skutečnost, že doba vzniku invalidity a návazného zpětného přiznání plného invalidního důchodu je pro případ pana T. V. klíčová. Pokud by byl uznán plně invalidním k 4. 10. 1995, vznikl by mu nárok na plný invalidní důchod podle tehdy platného zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995. Podle něho se invalidní důchod občana, kterému vznikl nárok na tento důchod před dovršením věku 28 let, což by byl i případ pana T., vyměřoval z fiktivního výdělku, tehdejší měsíční minimální mzdy, pokud skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek nebyl pro něj výhodnější.

Na základě interního šetření, které na žádost ochránce ČSSZ provedla, uznala své pochybení, stěžovateli byla nařízena mimořádná kontrolní lékařská prohlídka, kterou byl pan T. V. uznán plně invalidním ke dni 4. 10. 1995. Nově stanovený plný invalidní důchod se po valorizačních oproti původnímu podstatně zvýšil. Proto byl stěžovateli vyplacen i jeho doplatek ve výši cca 114 000 Kč za období tří let předcházejících dni podání žádosti.

Podnět sp. zn.: 1043/2005/VOP/PK

Pracovníci okresních správ sociálního zabezpečení jsou povinni poskytovat občanům a organizacím ve věcech sociálního zabezpečení odbornou pomoc, a to v takové míře, aby žadatelé o důchodovou dávku neutrpěli v řízení pro neznalost právních předpisů újmu. Odborná pomoc proto nemůže spočívat pouze ve formálním vyplnění žádosti o důchodovou dávku se žadatelem, nýbrž též v objasnění dopadů skutečností uvedených v žádosti a nastínění veškerých možností, jež právní úprava skýtá.

Paní J. B. si stěžovala na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení Praha (dále jen „ČSSZ“), kterým jí byl v roce 1998 přiznán starobní důchod podle ustanovení § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. ČSSZ v rozhodnutí uvedla, že do důchodového věku ode dne přiznání tzv. „předčasného důchodu“ chybělo stěžovatelce 731 dnů. Paní J. B. dosáhla důchodového věku v červnu 2000 a stěžovala si, že jí po tomto datu nebyl důchod přepočítán a ministr práce a sociálních věcí v listopadu 2001 nevyhověl její žádosti o odstranění tvrdosti.

Podnět paní J. B. je klasickým příkladem významného, dá se říci až rozhodujícího vlivu činnosti jednotlivých správ sociálního zabezpečení na výsledek řízení o přiznání dávky důchodového pojištění, tedy na výsledné rozhodnutí ČSSZ. Ochránce se proto při šetření podnětu paní J. B. zaměřil nejen na samu rozhodovací činnost ČSSZ, ale také na postup pracovnice příslušné okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“), zejména s ohledem na povinnost poskytovat občanům a organizacím ve věcech sociálního zabezpečení odbornou pomoc ve smyslu ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPSZ“).

Řízení o přiznání dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti (§ 81 odst. 1 ZOPSZ). Složitá materie práva důchodového pojištění, závažnost dopadů rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění na sociální situaci žadatele a v neposlední řadě enormní množství žádostí o dávky důchodového pojištění, jež vyžaduje pro včasné vyřízení jednotnou formu, vedly zákonodárce k přijetí pravidel pro jednotný postup při uplatnění nároků z důchodového pojištění. Uvedená skutečnost našla své vyjádření v § 82 ZOPSZ, podle něhož žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisují organizace a OSSZ, které žadatelům poskytují odbornou pomoc při uplatňování práv.

ČSSZ, jakožto rozhodující správní orgán, je vázána vůlí žadatele projevenou v žádosti o dávku důchodového pojištění. Pokud stěžovatelka v žádosti uvedla, že žádá o předčasný důchod trvale krácený (tedy o starobní důchod podle ustanovení § 31 zákona), nemohla ČSSZ přiznat předčasný důchod dočasně krácený (podle ustanovení § 30 zákona), přestože stěžovatelka podmínky pro jeho přiznání splňovala. ČSSZ tudíž při rozhodování o důchodovém nároku paní J. B. platnou právní úpravu neporušila.

Totéž však nelze říci bez dalšího o postupu příslušné pracovnice OSSZ. Protože právo důchodového pojištění je poměrně komplikovaná právní materie a samotné uplatnění nároku na důchodovou dávku vyžaduje určité právní znalosti, sepisují žádosti o dávku důchodového pojištění organizace a OSSZ. Jejich pracovníci jsou podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) ZOPSZ povinni poskytovat občanům a organizacím ve věcech sociálního zabezpečení odbornou pomoc v takové míře, aby žadatelé o důchodovou dávku neutrpěli v řízení pro neznalost právních předpisů újmu. Nemohou tedy pouze formálně vyplnit žádost o důchodovou dávku, ale musejí žadatelům objasnit dopady údajů uvedených v žádosti a nastínit veškeré možnosti (co se týče druhu či typu důchodové dávky, data jejího přiznání apod.). Pokud paní B. neznala rozdíl mezi předčasným důchodem I. a II. typu a tento, jak lze vyčíst z jejího podnětu, seznala až v roce 2000, tedy po dvou letech od přiznání starobního důchodu, pak není divu, že v průběhu roku 1998 nepodala proti rozhodnutí ČSSZ opravný prostředek.

Do dovršení důchodového věku je výhodnější trvale krácený starobní důchod, neboť se jeho procentní výměra krátí o nižší část výpočtového základu. Po jeho dosažení se situace mění, ovšem přiznání obecného starobního důchodu nespočívá v tom, že se starobní důchod bez dalšího navýší o doposud krácenou částku, nýbrž že se vedle pobíraného důchodu vypočte nově obecný starobní důchod a vyšší z nich se přizná. Při porovnání vyšší starobních důchodů je třeba vzít v úvahu, že při vyměření obecného starobního důchodu se znovu stanoví rozhodné období

pro určení osobního vyměřovacího základu a provádí se nový výpočet starobního důchodu a že předčasný starobní důchod se v rámci valorizací důchodů zvyšuje tak jako ostatní vyplácené důchody. Vlivem valorizací nemusí být tedy obecný starobní důchod vyšší než předčasný starobní důchod. Ochránce výpočtem zjistil, že v případě paní B. činila výše přiznaného starobního důchodu v roce 2000 5 228 Kč, předpokládaná výše obecného starobního důchodu by v roce 2000 činila 5 462 Kč. Obecný starobní důchod by tedy byl výhodnější. Přestože míru valorizací důchodových dávek po roce 1998 a další skutečnosti ovlivňující výpočet starobního důchodu v roce 2000 (např. výši redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu) nemohla pracovnice OSSZ Příbram v době sepsání žádosti o starobní důchod paní B. znát, měla ji informovat o všech variantách, které právo důchodového pojištění skýtá, a možnostech, které mohou nastat.

Důchody s cizím prvkem, „slovenské důchody“

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 54 podnětů.

Již v předchozích souhrnných zprávách veřejný ochránce práv poukazyval na tzv. „**slovenské důchody**“ a obtížnou sociální situaci občanů, kteří na základě aplikace smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 228/1993 Sb.) pobírají důchodové dávky na hraně, nebo dokonce pod hranicí životního minima. Postupem času se situace nejen nestabilizovala, ale naopak se změnila k horšímu. Bez ohledu na možnost soudního řízení s poměrně konzistentní judikaturou ústavního soudu (z poslední doby např. nález IV. ÚS 158/04 ze dne 4. dubna 2005), který několikrát jasně deklaroval, že skutečnost, že Česká republika uzavřela se Slovenskou republikou smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, neboť smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů, s tím, že rozhodnutí, vycházející z této smlouvy, mohou být diskriminační, jsou možnosti nápravy daného stavu pro postižené občany poměrně sporé.

Asi nejpříjemnější z nich představoval institut odstranění tvrdosti, který byl zakotven v čl. 26 smlouvy a který byl v minulosti hojně využíván, přestože se kritéria postupem času značně zpříšňovala a okruh žadatelů, jejichž žádostem bylo vyhověno, se úměrně tomu snižoval. Po vstupu obou republik do Evropské unie slovenská strana deklarovala, že s ohledem na neexistenci zmíněného institutu v právu ES (přes předchozí ujištění, že nezařazením čl. 26 do přílohy III nařízení Rady /EEC/ 1408/71 se na statu quo nic nezmění) již nadále nebude čl. 26 uplatňovat. Výsledkem tohoto kroku je, že dle názoru ministerstva práce a sociálních věcí nemůže být článek 26 smlouvy jednostranně aplikovatelný a je třeba, aby oba státy postupovaly stejně. V současné době jsou tedy všechny žádosti důchodců o odstranění tvrdosti, jimž nárok na dávku vznikl po 1. květnu 2004, paušálně zamítány, včetně těch, které by byly předtím kladně vyřízeny.

Vysvětlit občanům, resp. důchodcům, kteří se na ochránce s podněty týkajícími se tzv. „slovenských důchodů“ obracují ve stále stejném množství cca 30–40 podnětů ročně, z jakého důvodu se právě na ně aplikovala smlouva a oni mají starobní důchod o několik tisíc korun nižší, než činí průměr starobních důchodů v ČR, je lidsky velmi těžké. Ovšem vysvětlit důchodci, že žádostem jeho spolupracovníků, jejichž důchodový nárok byl vzhledem k místě sídla zaměstnavatele ke dni rozdělení ČSFR (čl. 20 smlouvy) taktéž smlouvou ovlivněn, bylo vyhověno a důchod dorovnán, a jemu nikoliv, pouze z toho důvodu, že mu nárok na starobní důchod vznikl až po vstupu země do EU, je nemožné.

Veřejný ochránce práv navrhl ministři práce a sociálních věcí, aby nadále za splnění podmínek stanovených před vstupem ČR a SR do EU odstraňoval tvrdost, nikoliv však na základě smlouvy, ale na základě zmocnění zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na rozdíl od ministra se ochránce domnívá, že zde dochází k diskriminaci občanů z důvodu věku (neboť jen datum dosažení důchodového věku, a tedy datum vzniku nároku na starobní důchod, rozhoduje o tom, zda důchod bude dotyčnému dorovnán, či nikoliv), a je proto důvodné, aby Česká republika, byť jednostranně, dorovnávala i nadále v odůvodněných případech výši důchodů ovlivněných smlouvou. Státní rozpočet by takovým postupem nebyl neúměrně zatížen již z toho důvodu, že většina občanů vlivem výše přiznaného starobního důchodu spadá do záchranné sítě sociálně potřebných, tzn.: finanční prostředky tak jako tak k řešení jejich sociální tísně vynakládá, ovšem formou, která je pro většinu z nich daleko méně společensky přijatelná. Ministr práce a sociálních věcí se však s názorem ochránce dosud neztotožnil.

Podněty sp. zn.: 3291/2005/VOP/PK, 3321/2005/VOP/PK a další

Podle čl. 20 smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení se doby pojištění získané na území bývalého Československa posuzují podle právního řádu státu, na jehož území měl zaměstnavatel pojištěnce sídlo ke dni 31. 12. 1992 nebo nejpozději před tímto dnem. Tento princip může vést k tvrdostem, které lze podle názoru ochránce odstraňovat podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Stěžovatelky se na ochránce obrátily se žádostí o pomoc, protože jim byl přiznán dílčí slovenský starobní důchod dle smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, přičemž nárok na něj vznikl až po 1. 5. 2004. Po celou dobu svého aktivního života pracovaly u Československých státních drah a po 1. 1. 1992 u Českých drah. Organizační složka Československých státních drah, v níž byly zařazeny, však měla v letech 1990–1992 sídlo na území Slovenska, proto se jejich doby pojištění získané do 31. 12. 1992 považují za doby důchodového pojištění Slovenské republiky.

Protože důchody přiznané slovenským nositelům důchodového pojištění jsou řádově o několik tisíc korun nižší, než kolik by činily podle českých právních předpisů, požádaly stěžovatelky o odstranění tvrdosti. Jejich žádosti však byly z výše uvedených důvodů zamítnuty. Stěžovatelky s tím nesouhlasily, protože všem jejich kolegům, kteří s nimi pracovali ve stejné organizační složce zaměstnavatele a nárok na starobní důchod jim vznikl před 1. 5. 2004, byla na základě jejich žádostí tvrdost odstraněna a důchod navýšen podle českých předpisů.

Veřejný ochránce práv v zahájeném šetření proti ministerstvu práce a sociálních věcí dosud pokračuje.

2.4 Stavby a regionální rozvoj

Územní plánování

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 24 podnětů.

Také v roce 2005 se v podnětech adresovaných veřejnému ochránci práv promítaly nedostatky právní úpravy **územního plánování**, která neposkytuje vlastníkům staveb a pozemků dotčených územním plánem dostatečnou a efektivní právní ochranu. Veřejný ochránce práv v této souvislosti zdůraznil, že je povinností orgánů státu zajistit, aby vlastníci nemovitostí měli v rámci územního plánování k dispozici účinné právní prostředky ochrany svého vlastnického práva.

V loňské souhrnné zprávě o činnosti již ochránce také poukázal na podcenění role územního plánování ze strany měst a obcí při realizaci rozvojových záměrů. Osoby, které se na ochránce obrátily, si často stěžovaly na nedůsledné prověření všech účinků dopravních staveb, velkoplošných prodejen a skladových areálů, necitlivě zasazených do území a narušujících urbanistický a architektonický charakter daného prostředí. Ochránce považuje za potřebné opětovně zdůraznit, že územní plánování je klíčovým institutem rozvoje území, přičemž důsledky nedostatečného zvládnutí role orgánu územního plánování negativním způsobem ovlivní nejen vzhled prostředí a fungování jeho složek, ale především se promítá do psychické pohody bydlelní osob v daném území. Tento stav dokumentují například účelové a nekoordinované změny územních plánů na objednávku investorů velkoplošných prodejen a nákupních center, které směřují ve stále větším množství z velkých urbanistických sídel do menších měst. Dosavadní zkušenosti pak svědčí o tom, že obce a města neumějí vývoj v této oblasti v dostatečné míře regulovat. S tím souvisí také nedůsledné využívání všech mechanismů prověření vlivů staveb na životní prostředí v rámci procedur posuzování těchto vlivů (environmental impact assesment, tzv. EIA). K právní jistotě nepřispívají ani časté změny územně plánovací dokumentace.

Následky pochybení a nezvládnutí procesu územního plánování se projeví s časovým zpožděním, po velmi dlouhou dobu však negativním způsobem determinují území, přičemž s ohledem na časovou náročnost procesu územního plánování nelze nápravná opatření v krátkém čase realizovat.

Pořizování územně plánovací dokumentace je výkonem přenesené působnosti obce nebo kraje a spadá do působnosti ochránce. Ovšem o definitivní podobě územně plánovací dokumentace, včetně případných změn, rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje v samostatné působnosti. Ochránce proto nemůže rozhodnutí zastupitelstva o podobě či změně územního plánu nijak ovlivnit.

Přes tuto skutečnost ochránce považuje za nutné i v souhrnné zprávě o činnosti za rok 2005 upozornit na zásadní význam a na neuspokojivou situaci v oblasti územního plánování a podpořit posílení ochrany vlastníků zakotvením možnosti soudního přezkoumání nesouhlasného rozhodnutí o námítkách, jak je navrhováno v připravovaném novém stavebním zákoně.

Podnět sp. zn.: 1983/2005/VOP/SN

Schválením územně plánovací dokumentace vznikne obci ze zákona povinnost její závaznou část vyhlásit obecně závaznou vyhláškou, bez ohledu na to, jak lze hodnotit zákonnost samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace či její změny. Vyhláška, kterou se vyhláší závazná část územního plánu, nepotvrzuje sama o sobě správnost předchozího procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Pořízení dokumentace patří do tzv. přenesené působnosti obce, dozor vykonává krajský úřad a na centrální úrovni ministerstvo pro místní rozvoj.

Na veřejného ochránce práv se obrátili společným podnětem V. N., M. V., M. Š. a P. Š. proti postupu krajského úřadu, ministerstva pro místní rozvoj a zejména ministerstva vnitra ve věci obecně závazné vyhlášky obce S., kterou se vyhláší závazná část 1. změny územního plánu obce S. Podstatou veškerých výhrad k samotné změně územního plánu byl její rozsah, který předpokládal dle sdělení stěžovatelů nárůst obyvatelstva obce ze 750 na 4 250. Předmětem změny bylo přehodnocení celého původního územního plánu z roku 1997. Šlo o změny ve vymezení řešeného území, v urbanistické koncepci stávajícího řešení (zahrnuje např. obytné území v rodinných domech, v bytových domech, obytné území malých sídel), s nímž souvisí i nové technické vybavení území (zejména v oblasti vodního a odpadového hospodářství, dopravy) apod. Krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu územního plánování vytýkali stěžovatelé vydání souhlasného stanoviska k návrhu územního plánu při pořizování územně plánovací dokumentace, ministerstvu pro místní rozvoj pak to, že dosud toto stanovisko krajského úřadu nezrušilo. Podnět však zejména směřoval proti postupu ministerstva vnitra, které nepozastavilo účinnost citované obecně závazné vyhlášky, i když nejprve proces v této věci zahájilo.

Ochránce souhlasil s názorem ministerstva vnitra, že ke konstatování pochybení a následnému uplatnění opatření dozoru – pozastavení účinnosti vyhlášky – nepostačí, jestliže k pochybení došlo již v samotném procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Nicméně ochránce konstatoval, že dotčené správní orgány postupovaly zmatečně a nebyly si samy přesně vědomy možností, jaká opatření k nápravě věci využít, jak odlišit proces pořizování územně plánovací dokumentace od procesu jejího schválení a následného vyhlášení závazné části územního plánu formou obecně závazné vyhlášky. Ochránce šetření ukončil bez dalších opatření, neboť samy příslušné správní orgány začaly svých dozorových pravomocí využívat správně.

Územní, stavební a kolaudační řízení

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 246 podnětů.

Ochránce se v roce 2005 opakovaně setkal s účelově provedeným dělením pozemků v **územních řízeních** formou opatření stavebního úřadu, aniž pro tento postup byly splněny podmínky dané stavebním zákonem. Rozdělením pozemků mimo režim správního řízení došlo k situacím, kdy se k rozdělení nemohli vyjádřit vlastníci sousedních pozemků a staveb ani dotčené orgány státní správy, což v konečném důsledku vedlo k takové změně v území, která se dotkla jak vlastníků staveb a pozemků, tak zájmů chráněných orgány státní správy, a to bez možnosti využití opravných prostředků dle správního řádu. Tuto praxi veřejný ochránce práv odmítá, neboť se negativním způsobem dotýká jak práv soukromých, tak veřejných.

V rámci šetření podnětů týkajících se **stavebního a kolaudačního řízení** veřejný ochránce práv zaznamenal stížnosti vztahující se převážně k otázkám nesprávného vymezení okruhu účastníků řízení, odpírání pořizování kopií ze správního spisu, prodlužování řízení v důsledku opakovaného projednávání jedné a téže věci na základě opětovného zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem.

V záležitosti **pořizování kopií ze správního spisu** ochránce opakovaně kritizoval praxi správních orgánů odmítajících pořizování kopií ze správních spisů účastníkům řízení a osobám, které prokázaly odůvodněnost požadavku na seznámení se s jeho obsahem. Ochránce zdůraznil, že správní orgány mají při vyřizování žádostí veřejnosti o poskytnutí informací volit nejprve cestu hledání argumentů, proč informace poskytnout, nikoliv postup opačný. Nový správní řád účinný od 1. 1. 2006 výslovně stanoví, že s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Pokud jde o stavební výkresy, respektive dokumentaci stavby, zcela nepochybně lze podle ochránce učinit závěr,

že tato dokumentace je součástí správního spisu. V daném kontextu pak nemohou podle ochránce obstát ani námitky stavebních úřadů týkající se autorskoprávní ochrany stavební dokumentace.

Současně ochránce zaznamenal výhrady k činnosti projektantů, resp. pochybení autorizovaných osob při **zpracování dokumentace stavby**. V těchto případech není působnost ochránce dána, poučil však stěžovatele o možnosti iniciovat disciplinární řízení u České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, včetně práva domáhat se náhrady škody způsobené chybným projektem stavby u příslušného soudu.

Co se týká **kolaudačních řízení**, ochránce poukázal na povinnost stavebních úřadů řádně dohlédnout na to, zda stavba byla realizována podle schváleného a ověřeného stavebního projektu a zda stavebník respektoval všechny podmínky stanovené ve stavebním povolení. Na druhou stranu musel ochránce v řadě případů odmítnout námitky stěžovatelů, kteří požadovali řešení majetkoprávních aspektů již dokončené stavby, a to s odkazem na skutečnost, že v kolaudačním řízení mohou být řešeny pouze otázky stavebně-technické, a to ve vztahu k dodržení podmínek stavebního povolení.

Ochránce považuje za nutné důrazně upozornit na opakované stížnosti osob týkající se problematiky **vyhlášení stavební uzávěry** jako omezujícího opatření, jež se významným způsobem dotýká vlastnických práv osob ke stavbám a pozemkům. Rozdílný právní režim institutu stavební uzávěry, která může být vyhlášena správním rozhodnutím stavebního úřadu v podobě územního rozhodnutí o stavební uzávěře nebo právním předpisem orgánu územní samosprávy v podobě nařízení rady obce, negativně postihuje zejména ty osoby, které jsou dotčeny stavební uzávěrou v podobě nařízení rady obce. Zde totiž nelze uplatnit opravné prostředky v režimu správního řízení, ale jedinou možnou obranou je podat návrh na jeho zrušení ústavnímu soudu, jenž jako jediný orgán má oprávnění právní předpis obce zrušit. Stejně tak je tomu v případě udělování výjimek ze stavební uzávěry, kdy z územního rozhodnutí lze udělit výjimku ve formě správního rozhodnutí, v případě stavební uzávěry vyhlášené právním předpisem obce může tuto výjimku udělit pouze orgán samosprávy, tj. rada obce, nikoliv příslušný stavební úřad. Na tento negativní jev již upozornil ve svém nálezu publikovaném pod č. 90/2005 Sb. ústavní soud, jenž konstatoval, že má-li stavební uzávěra formu právního předpisu, osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům či stavbám na těchto pozemcích mohou být stavební uzávěrou přímo dotčena, mají výrazně ztíženou možnost, jak se proti takovému zásahu do svých práv bránit. Veřejný ochránce práv se k této kritice právní úpravy institutu stavební uzávěry připojuje.

Podnět sp. zn.: 1178/2005/VOP/MH

Stavební úřad může zahájení řízení oznámit veřejnou vyhláškou pouze v případech stanovených stavebním zákonem.

Manželé P. a A. J. požádali ochránce o pomoc v záležitosti nepovolených stavebních úprav a přístavby kotelny za účelem změny jejího užívání na restauraci a sportovní centrum v K. Stěžovatelé vyjadřovali své obavy z obtěžování hlukem a narušení pohody svého bydlení.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, které uzavřel konstatováním, že se stavební úřad ve V. M. dopustil pochybení, když se stěžovateli nejednal jako s účastníky řízení a neodůvodněně oznámil zahájení správního řízení veřejnou vyhláškou. V této souvislosti stěžovatelé vyjádřili své znepokojení nad tím, že restaurace je již bez patřičného povolení provozována a v brzké době má být zkolaudována.

Poté co veřejný ochránce práv závěry svého šetření sdělil úřadu a požadoval přijetí opatření k nápravě, došlo k uzavření provozu nepovolené restaurace a projednání správního deliktu se stavebníkem, proto veřejný ochránce práv šetření ukončil. Apeloval nicméně na stavební úřad, aby v průběhu dalšího projednávání nepovolené stavby důsledně dbal práv účastníků řízení a postupoval v souladu se stavebním řádem.

Podnět sp. zn.: 268/2005/VOP/MH

Stavební úřad, orgán ochrany přírody a krajiny a vodoprávní úřad jsou povinny při rozsáhlých terénních úpravách v údolní nivě řeky, v bezprostřední blízkosti vodního toku, v území v minulosti zasaženém povodní důsledně a ve vzájemné součinnosti hájit zájmy chráněné vodním zákonem a zákonem o ochraně přírody krajiny.

Vadu platného územního rozhodnutí spočívající v nezahrnutí terénních úprav nemůže stavební úřad odstranit pouhou opravou chyby v psaní.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo občanské sdružení s námitkami vůči postupu stavebního úřadu v K. (dále jen „stavební úřad“) a Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) v souvislosti se správními řízeními o terénních úpravách a výstavbě rodinných domků v údolní nivě řeky, v rozvojové lokalitě podle územního plánu rozvoje obce. Sdružení se svými aktivitami snaží dosáhnout zastavení rozvojových aktivit v předmětném území z důvodů obav z možných následků, pokud by došlo k opětovným záplavám dané lokality, jako tomu bylo v roce 2002. Podle sdružení stavební úřad pochybil, když v souvislosti se stavebním řízením doplnil územní rozhodnutí formou opravy zřejmé nesprávnosti. Současně vytýkalo krajskému úřadu, že na zmíněná pochybení dosud řádně nereagoval.

Ochránce šetřením zjistil, že ve věci vydal stavební úřad v roce 2002 stavební povolení na terénní úpravy. K terénním úpravám se však negativně vyjádřil oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí. Podle jeho názoru terénní úpravy zásadně změň odtokové poměry v dané lokalitě. Projekt stavby terénních úprav neřeší odvodnění území za normálního průtoku, při a po povodni. Krajský úřad stavební povolení zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. Hlavním důvodem byla skutečnost, že platné územní rozhodnutí s terénními úpravami, které stavební úřad povolil, nepočítá. Vzniklou situaci stavební úřad řešil opravou chyby v psaní v územním rozhodnutí z roku 2002, terénní úpravy do územního rozhodnutí tímto způsobem doplnil a oznámil nové projednání stavebního řízení na terénní úpravy. Rozhodnutím z 8. 11. 2004 terénní úpravy povolil. Krajským úřadem byla 9. 11. 2004 stanovena a vymezena v daném území aktivní záplavová zóna. Stavební povolení terénních úprav napadlo sdružení odvoláním u krajského úřadu, který vydání stavebního povolení potvrdil.

Ochránce konstatoval, že údolní niva je přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny chráněna jako významný krajinný prvek, který lze využívat pouze tak, aby nebyla narušena její obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení její stabilizační funkce. Zákon o ochraně přírody a krajiny dále zakládá ochranu krajinného rázu, kterým se rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, a to před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny a vztahů v krajině. Důležitá je však i skutečnost, že šlo o území významně postižené povodní v roce 2002 a nacházející se v aktivní záplavové zóně stanovené opatřením krajského úřadu. Podle ustanovení § 67 vodního zákona se v aktivní zóně záplavových území nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury.

Výše uvedené skutečnosti zcela nepochybně měly vést správní orgány při povolování jakékoliv stavební činnosti k mimořádné pozornosti a pečlivému plánování staveb, mj. i vzhledem k potenciálním rizikům výskytu povodní v budoucnu. S ohledem na uvedené skutečnosti uzavřel ochránce šetření tak, že v daném případě dotčené úřady postupovaly v rozporu s právními předpisy na úseku stavebního řádu, ochrany přírody a krajiny a vodního hospodářství. Avšak vzhledem k tomu, že většina vydaných rozhodnutí (územní rozhodnutí, souhlasy orgánu ochrany přírody a krajiny) je již nepřezkoumatelná, nelze provést jejich nápravu. Stavební povolení terénních úprav bude z podnětu občanského sdružení přezkoumáno ministerstvem pro místní rozvoj, jakož i soudem, u něhož byla podána správní žaloba ve věci. Zpráva o výsledcích šetření ochránce je v těchto řízeních předkládána jako listinný důkaz.

Řízení o odstranění staveb

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 44 podnětů.

Veřejný ochránce práv v roce 2005 stejně jako v předcházejících letech kritizoval stav, kdy nejsou vymáhána **rozhodnutí stavebních úřadů nařizující odstranění stavby**, provedení údržbových prací a nezbytných úprav. Stavební úřady opětovně upozorňovaly na nedostatky finančních prostředků a neochotu orgánů samosprávy poskytnout potřebné finanční zajištění realizace výkonu rozhodnutí. Skutečnost, že v případě nerespektování rozhodnutí stavebního úřadu nařizujícího odstranění nepovolené stavby nese veškeré náklady obec/město, které je posléze musí vymáhat po stavebníkovi, vede k tomu, že tato rozhodnutí vymáhána nejsou, což podle veřejného ochránce práv snižuje důvěru občanů v autoritu správních orgánů a principy právního státu. Ochránce nezaznamenal posun v řešení této závažné problematiky ani v nově připravované reformě veřejného práva stavebního. Proto v rámci souhrnné zprávy o činnosti ochránce vybízí, aby otázce výkonu rozhodnutí stavebních úřadů byla věnována pozornost zejména v době přípravy nového stavebního kodexu.

V roce 2005 zaznamenal veřejný ochránce práv několik podnětů, které se týkaly vybudování a provozu **motokrosových areálů** či pořádání motokrosových závodů. Všechny případy měly několik společných rysů. Stěžovatelé se obrátili na ochránce, neboť se cítili provozem areálů obtěžováni (zejména hlukem a prachem) či poškozováni (zásahy do pozemků). Ve většině případů také namítali, že areály byly zbudovány – případně jsou provozovány – bez patřičných povolení.

Ochránce konstatoval, že v případě motokrosových areálů a jejich následného provozu se obvykle jedná o významný zásah do krajiny, který podléhá mimo jiné i zjišťovacímu řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a je zde dána působnost hned několika správních orgánů. Zainteresovány jsou především stavební úřady. Vybudování motokrosových tratí obvykle zahrnuje terénní úpravy značného rozsahu a realizaci několika drobných staveb obslužného charakteru (WC, stánky, případně zázemí pro jezdce). Takové úpravy vyžadují územní rozhodnutí a stavební povolení. V rámci povolovacích procesů je třeba zajistit stanoviska řady dotčených orgánů státní správy (např. souhlas orgánů ochrany přírody a krajských hygienických stanic).

Ochránce upozornil, že pokud stavební úřad zjistí, že areál je vybudován bez příslušných povolení, má povinnost neprodleně zahájit řízení o jeho odstranění. Současně nastupuje povinnost stavebního úřadu vést sankční řízení. Jak je z výše uvedeného zřejmé, v případě motokrosových závodů se prolíná působnost řady orgánů státní správy, a to nejen ve fázi vzniku areálu, ale rovněž v případě jeho existence a provozování v rozporu s právem, tedy při snaze o nápravu závadného stavu. Veřejný ochránce práv považuje za nezbytné, aby zejména v takovém případě všechny zúčastněné orgány státní správy postupovaly ve vzájemné součinnosti, informovaly se o svých krocích a především důsledně využívaly všech nástrojů, které jim byly svěřeny právním řádem k ochraně veřejných zájmů. Dále je nutné, aby si vždy neprodleně vyjasnily vzájemné kompetence a možnosti. Ochránce opakovaně podrobuje kritice situaci, kdy je v důsledku nejrůznějších kompetenčních sporů prodlužován protiprávní stav a dochází k opakovanému nepovolenému využívání motokrosového areálu.

Podnět sp. zn.: 4000/2004/VOP/MH

Je povinností správního úřadu učinit veškeré právní kroky k tomu, aby jím vydané rozhodnutí bylo splněno. Nečinnost při výkonu rozhodnutí nelze omlouvat nedostatkem finančních prostředků potřebných pro výkon rozhodnutí ani materiální či personální situací úřadu.

Úkolem a povinností ústředních orgánů státní správy je poskytovat správním orgánům nižších stupňů řádnou metodickou pomoc při řešení v praxi se opakujících problémů spojených s výkonem státní správy.

Ochránce z vlastní iniciativy šetřil neposkytnutí odborného metodického stanoviska ze strany ministerstva pro místní rozvoj ve věci praktických kroků stavebního úřadu při výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Ochránce proto požádal ministerstvo pro místní rozvoj o stanovisko k danému případu. Protože se ochránce opakovaně setkal s podobnými dotazy při řešení stížností na úseku stavebního řádu, v rámci komunikace se stavebními úřady prvního stupně, doporučil ministerstvu publikování obecného stanoviska, jež by sloužilo stavebním úřadům jako nástroj účinné metodické pomoci. Současně poznamenal, že jakkoliv není výkon rozhodnutí upraven stavebním zákonem, ale správním řádem, je žádost o metodické stanovisko k postupu stavebního úřadu při výkonu rozhodnutí vydaného dle stavebního zákona oprávněným požadavkem stavebních úřadů adresovaným ministerstvu pro místní rozvoj jako ústřednímu metodickému orgánu. Argumentace odkazující v této věci na ministerstvo vnitra s tím, že jde o výklad správního řádu a nikoliv stavebního zákona, nemůže podle ochránce bránit ministerstvu pro místní rozvoj v poskytnutí metodické pomoci správnímu orgánu postupujícímu dle správního řádu při výkonu svého rozhodnutí.

Ministerstvo pro místní rozvoj ochránci sdělilo, že nezaznamenalo četnější dotazy stavebních úřadů týkající se výkonu rozhodnutí. Podle ochránce to lze přičítat skutečnosti, že výkon rozhodnutí nařizujících „sankční“ demolici stavby ve větší míře vůbec neprobíhá, protože výkon tohoto typu rozhodnutí finančně zatěžuje obce a města, jejichž vedení (orgány samosprávy) odmítá stavebním úřadům poskytovat v dostatečné míře finanční prostředky na realizaci výkonu těchto rozhodnutí.

V dané souvislosti ochránce konstatoval, že odstraňování staveb působí v činnosti stavebních úřadů nemalé problémy, zejména vzhledem k obvyklým obstrukcím stavebníků, kteří

se jimi snaží výkon rozhodnutí odvrátit. Role stavebních úřadů není v této věci vůbec jednoduchá, zejména pak proto, že stávající právní úprava neposkytuje na všechny otázky spojené s výkonem rozhodnutí o nařízení odstranění stavby jednoznačnou odpověď.

Následně bylo stanovisko ministerstva pro místní rozvoj k danému problému na žádost ochránce uveřejněno v časopise, v němž jsou publikována stanoviska odboru stavebního řádu ministerstva.

Podnět sp. zn.: 2611/2003/VOP/KČ

Zjistí-li orgán státního stavebního dohledu nebo stavební úřad existenci nepovolené stavby či terénních úprav, je povinen neodkladně zahájit řízení směřující k odstranění závadného stavu. Vydá-li posléze stavební úřad rozhodnutí o odstranění stavby, má povinnost sledovat, zda bylo ve stanovené lhůtě provedeno, případně sám zahájit výkon rozhodnutí.

Na veřejného ochránce práv se obrátili stěžovatelé ve věci obtěžování v důsledku nepovoleného zbudování a provozu motokrosového areálu. Uvedli, že existence a provoz areálu jsou umožněny nečinností příslušných úřadů, konkrétně stavebního úřadu a odboru životního prostředí Městského úřadu v B.

Ochránce zjistil, že motokrosový areál byl vybudován bez stavebního povolení či ohlášení. Areál fungoval asi od poloviny roku 2002, a to především za účelem pravidelných motokrosových tréninků. Navíc však v areálu proběhly minimálně čtyřikrát i motokrosové závody, z toho jednou dokonce s kladným vyjádřením odboru životního prostředí. Městský úřad v B. se o existenci nepovoleného motokrosového areálu dozvěděl poprvé v červnu 2002, reagoval však pouze výzvou k uvedení pozemků do původního stavu. Této výzvy provozovatel areálu neuposlechl. Konečné rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby bylo vydáno až v prosinci 2004 v průběhu šetření zahájeného ochráncem, tedy téměř po dvou letech od zjištění nepovolených úprav a staveb.

Ochránce konstatoval, že neodkladně po vykonání státního stavebního dohledu v motokrosovém areálu měl stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby. Pokud jde o výzvu státního stavebního dohledu, jednalo se o nadbytečný úkon. Tato výzva je podle stavebního zákona určena výhradně k odstraňování závad na stavbě, a to již existující nebo povolené. Stavební úřad dále nepostihl celou řadu přestupků stavebníka, od provedení drobných staveb a terénních úprav bez ohlášení či povolení až k pokračujícímu užívání drobných staveb provedených bez ohlášení. Odbor životního prostředí dle ochránce pochybil, když vydal kladné vyjádření ke konání motokrosových závodů v předmětném areálu, a přitom věděl, že jde o areál z hlediska stavebních předpisů nepovolený. Také odbor životního prostředí nezahájil sankční řízení a nepostihl např. nepovolenou změnu krajinného rázu způsobenou rozšiřováním motokrosového areálu. Šetření uzavřel ochránce až poté, co byly v roce 2005 nepovolené terénní úpravy a stavby odstraněny.

Péče o nemovité památky a ostatní působnost na úseku staveb

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 32 podnětů.

Veřejný ochránce práv se v průběhu roku 2005 setkal s následujícími okruhy problémů v oblasti státní památkové péče.

Při **prohlášení věci za kulturní památku** je podle ochránce důležité, aby byl předmět památkové ochrany přesně vymezen (tj. v případě nemovitostí rovněž údaji o parcelních číslech, za ideálních podmínek též vyznačen ve snímku katastrální mapy), aby mohla být památková ochrana v případě nemovitostí vyznačena v katastru. To má význam nejen pro nové nabyvatele památky, ale také pro správní orgány, které ve vztahu ke konkrétní nemovitosti vykonávají veřejnou správu. Spolehlivé údaje o památkové ochraně mají také význam například při rozdělování, slučování a jiných změnách parcel. Vyskytují se i případy, kdy kulturní památka není dostatečně určitým způsobem vymezena, a dokonce že Národní památkový ústav jako odborná organizace památkové péče neplnil jednu ze svých povinností, a to právě ohlašování prohlášení věcí za kulturní památky do katastru nemovitostí.

Některé z podnětů směřovaly i do oblasti **prohlašování památkových zón**. Památkové zóny prohlašuje ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem a současně určuje podmínky jejich ochrany. V praxi se tak děje prostřednictvím vyhlášky, tj. právním předpisem. Prohlášení památkové zóny má dopad na veškeré vlastníky nemovitostí, které se na předmětném území nacházejí a kterým s účinností prohlášení nastává povinnost vyžádat si k zamýšlené

stavbě, stavební změně nebo k udržovacím pracím předem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností. V závazném stanovisku pak orgán státní památkové péče sdělí, zda je uvažovaný záměr vlastníka z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný, popř. za jakých podmínek. Konkrétní podmínky znamenají např. omezení v použití určitých druhů krytiny, materiálů na výplně okenních a dveřních otvorů a jejich řešení, přípustnost či způsob prosvětlení půdních vestaveb apod. Na rozdíl od vlastníků kulturních památek však vlastníci uvedených nemovitostí nemají ze zákona nárok na poskytnutí příspěvku na uchování kulturně-historických hodnot objektů a lze tedy konstatovat, že jejich omezení tak není zákonem nijak kompenzováno (případné dotace závisí na dobré vůli územně samosprávných celků, nejsou však pravidlem a prostředky směřující k této skupině žadatelů jsou ve srovnání s vlastníky kulturních památek minimální).

Proces prohlašování památkových zón je z hlediska dotčených osob problematický z toho důvodu, že se proti němu nelze bránit žádnými opravnými prostředky. Podmínky stanovené pro prohlášení památkových zón jsou vymezeny natolik obecně, že umožňují libovůli orgánů státní památkové péče při posuzování jednotlivých žádostí. Nekonkrétnost podmínek ochrany pak znamená, že se v praxi stírá rozdíl mezi nároky kladenými na ochranu objektů (resp. omezení vlastníků) v plošně chráněných památkových územích (památkových zónách a rezervacích) a ochranu kulturních památek.

V oblasti památkové péče se veřejný ochránce práv v neposlední řadě setkává s **nedostatky v postupech orgánů státní památkové péče** v podobě porušení principů dobré správy, které spočívají zejména v nečinnosti, kdy jsou jednotlivé prohřešky proti zákonu o státní památkové péči přehlíženy, což má často za následek zánik odpovědnosti za nezákonné jednání. Výkon státní památkové péče je jako součást veřejné správy službou veřejnosti; prodlevy ve správních řízeních společně s nedůsledností v sankční oblasti ohrožují důvěru veřejnosti ve veřejnou správu a mohou mít, a podle zkušeností ochránce i mají, za následek nerespektování platné právní úpravy a tedy i ohrožení cílů zákona o státní památkové péči.

Podnět sp. zn.: 2457/2005/VOP/MH

Výkon státní památkové péče je jako součást veřejné správy službou veřejnosti. Nečinnost, při které jsou jednotlivé prohřešky proti zákonu o státní památkové péči přehlíženy, a nedůslednost orgánu památkové péče při uplatňování zájmů památkové péče je porušením zásady předvídatelnosti rozhodnutí a povinnosti rovného zacházení s účastníky řízení.

Pan R. Š. se na ochránce obrátil v záležitosti týkající se stanoviska orgánu státní památkové péče k výměně střešní krytiny na objektu rodinného domu, který se nachází v městské památkové zóně prohlášené v roce 1992. Nesouhlasil s tím, že ho orgány státní památkové péče nutí, aby na střechu položil finančně nákladnější střešní krytinu, když zamítly výměnu stávající eternitové krytiny za kanadský šindel, a poukazoval na to, že řada objektů v historickém jádru města má na svých střeších historicky nepůvodní krytinu.

Ochránce provedl místní šetření v historické části města a na úřadech a zjistil, že Městský úřad O. (dále jen „městský úřad“) vydal ve věci závazné stanovisko, podle něhož je výměna stávající střešní krytiny na předmětném objektu za kanadský šindel nepřipustná, odvolání krajský úřad zamítl s odůvodněním, v němž shodně s městským úřadem označil navrhovanou střešní krytinu za historicky nepůvodní, nerespektující metodický materiál Péče o střechy historických budov, vydaný Státním ústavem památkové péče, a tedy nepřipustnou. Šetřením v památkové zóně historického jádra města O. ochránce zjistil, že na objektech na území památkové zóny se nachází nejrůznější střešní krytiny. Lze tedy konstatovat, že jak z hlediska barevnosti, tak použitého materiálu nejde o památkovou zónu stejnorodou.

Na krajském úřadu ochránce prověřil orgánem památkové péče zmíněnou možnost získat finanční příspěvek na krytí zvýšených nákladů spojených s pořízením střešní krytiny jím vyžadované, dostalo se mu však informace, že s ohledem na objem uvolněných finančních prostředků a množství žádostí je šance na získání finančního příspěvku minimální. S přihlédnutím k této skutečnosti, jakož i aktuálnímu stavu střešní krytiny v lokalitě, která je významným způsobem poznamenána zásahy provedenými v rozporu s požadavky uplatňovanými v případě stěžovatele, sdělil výsledky svého šetření městskému úřadu, jako příslušnému orgánu státní památkové péče, aby zvážil, zda bude i nadále trvat na svých již dříve vyslovených požadavcích na materiál a barevnost střešní krytiny. Současně vyslovil požadavek na hledání kompromisního řešení v případě výměny předmětné střešní krytiny domu a přijetí objektivních pravidel ke sjednocení postupu vůči všem účastníkům budoucích řízení.

Zájem na zachování a respektování kritérií, jež povedou a přispějí ke zlepšení vzhledu a kvality objektů v památkové zóně, včetně požadavků týkajících se střešní krytiny, musí být doprovázen samozřejmou povinností z toho plynoucí v podobě uplatňování sankcí vůči těm, kdo tyto principy poruší. Zjištění ochránce však svědčí o tom, že ne vždy byl orgán památkové péče při uplatňování kritérií památkové péče důsledný, což nelze než podrobit kritice a označit nejen za porušení zákona, ale také jako závažné porušení principů dobré správy, zejména principu předvídatelnosti rozhodnutí a rovného zacházení s účastníky řízení.

2.5 Daně, poplatky, cla a jejich správa

Daně, daňové řízení a správa daní

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 139 podnětů.

Námítky uplatňované v podnětech napadajících **jednání, rozhodování, případně nečinnost správců daně** byly v roce 2005 stejně různorodé jako v letech minulých. Ochránce tak byl žádán o posouzení napadeného doměření daně, upozorňován na vadnost postupů ve vytýkacích řízeních či daňových kontrolách, žádán o pomoc ve věci vymáhání daňových nedoplatků a podobně. Výjimkou nebyly ani podněty napadající samotnou právní úpravu.

V návaznosti na změny právní úpravy **daně z nemovitostí** se ochránce ve zvýšené míře setkal s podáními těchto poplatníků, z nichž mnozí napadali zejména povinnost spoluvlastníků zaplatit daň společně a nerozdílně.

Ochránce také překvapil případ, kdy správce daně na přání daňového subjektu **nahlédnout do vlastního daňového spisu** reagoval požadavkem, aby podal písemnou žádost o nahlédnutí do spisu, a poté, co tak daňový subjekt učinil, dokonce vyžadoval, aby opět písemnou cestou zcela přesně specifikoval, do kterých písemností chce nahlédnout, a aby sdělil důvod požadavku o nahlédnutí. Uvedené požadavky dle mínění ochránce nemají oporu v právní úpravě. Sdělení důvodu nahlédnutí lze vyžadovat snad jen ve vztahu k tzv. neveřejné části spisu. Zajímavou otázkou je existence práva ručitelů (osob povinných uhradit za daňového dlužníka jeho daňový nedoplatek – nejčastěji na dani z převodu nemovitostí) nahlédnout do daňového spisu daňového dlužníka. Ochránce se zatím kloní k názoru, že ručители svědčí právo na dostatečnou informaci ohledně platební povinnosti, za jejíž úhradu ručí. Je proto oprávněn nahlédnout do té části spisu daňového dlužníka, která se bezprostředně této platební povinnosti týká, a žádat informace z evidence daní tak, aby byl seznámen s aktuální výší daňového nedoplatku.

Zejména ve druhé polovině roku opět vzrostl počet podání osob, které byly v pozici tzv. **zákoných ručitelů** správcem daně vyzvány k zaplacení nedoplatku na dani z převodu nemovitostí.

Podnět sp. zn.: 4815/2002/VOP/BK, 4131/2004/VOP/BK, 3814/2005/VOP/BK a další

Daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má právo klást svědkům (a znalcům) otázky při ústním jednání a místním šetření. Upření tohoto práva nelze obhájit poukazem na skutečnost, že výslech provedl dožadovaný správce daně, jiným označením úkonu, ačkoliv se dle jeho obsahu jednalo o výslech svědka, ani obecným oprávněním správce daně provádět permanentní vyhledávací činnost i bez účasti daňového subjektu.

Veškeré důkazní prostředky je nutno založit do tzv. veřejné části daňového spisu, a to bez ohledu na to, zda případně byly získány bez součinnosti s daňovým subjektem, nebo zda byly následně osvědčeny jako důkaz.

Není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení a nahlížení do spisu je opodstatněno také aktuálním stavem daňového řízení, má správce daně povinnost umožnit daňovému subjektu nahlédnout i do dokumentů založených v tzv. neveřejné části spisu. Správce daně nesmí nahlédnutí do spisu podmiňovat předchozím uplatněním písemné žádosti o nahlédnutí do spisu ani přesnou identifikací konkrétních písemností, do nichž bude nahlíženo, či sdělením důvodu nahlédnutí.

Ochránce se při posuzování jednotlivých případů nacházejících se v různých stádiích daňového řízení setkává s problematickým výkladem práv a povinností daňového subjektu a správce daně v oblasti získávání důkazních prostředků a zacházení s nimi a související problematikou nahlížení do daňového spisu.

Seznámil se tak s případy, kdy bylo právo účasti na výsledku svědka kontrolovanému daňovému subjektu nezákonně odepřeno poukazem na to, že výslech neprováděl správce daně, který vedl daňové řízení, ale správce daně jím dožádaný. Ochránce také zjistil, že v některých případech došlo záměrně k protokolaci výsledku svědka jako ústního jednání s jiným daňovým subjektem, ačkoliv bylo nepochybné, že předmětem a cílem jednání (rozhovoru) bylo podání informací o skutečnostech týkajících se nikoliv zúčastněného daňového subjektu, ale jiné osoby – kontrolovaného subjektu. Právo klást svědkům (a znalcům) otázky při ústním jednání a místním šetření pak dle mínění ochránce nemůže být jakkoliv omezeno ani poukazem na oprávnění správce daně provádět vyhledávací činnost, která snad jinak může být uskutečňována i bez přímé součinnosti s daňovým subjektem.

Za zcela neobhajitelný pak ochránce považuje názor správců daně, že do tzv. veřejné části spisu je nutno založit pouze takové důkazní prostředky, které byly (správcem daně) osvědčeny jako důkaz. Trvá na tom, že lze rozlišovat pouze to, zda důkazní prostředky mají či nemají vztah ke kontrolovaným a následně dokazovaným skutečnostem. Není proto podstatné, zda určitý důkazní prostředek názor správce daně potvrzuje nebo vyvrací ani zda byl následně osvědčen jako důkaz. Stejně tak není rozhodné, byl-li důkazní prostředek získán v součinnosti s daňovým subjektem, či nikoliv (posouzení zákonnosti takového důkazního prostředku je věcí jinou). Veškeré důkazní prostředky tedy musejí být daňovému subjektu přístupné prostřednictvím nahlédnutí do spisu (do tzv. veřejné části spisu).

Správce daně pak mylně zastává názor, že s ohledem na slovo „může“ použité v právní úpravě obecně nemusí daňovému subjektu umožnit nahlédnout do dokumentů nacházejících se v tzv. neveřejné části spisu, i když jsou splněny podmínky, za kterých do těchto dokumentů nahlédnout lze (není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení; důvodnost nahlížení s ohledem na další průběh daňového řízení). V tomto ohledu ochránce trvá na tom, že je povinností správce daně posoudit v každém jednotlivém případě, zda existuje důvod, pro který nelze umožnit nahlédnout do konkrétního dokumentu ve spisu. Není-li takového důvodu, není oprávněn daňovému subjektu v nahlédnutí bránit. I kdyby nadto bylo na uvážení správce daně, zda i za splnění nezbytných podmínek umožní nahlédnout do dokumentu, či nikoliv, považuje ochránce za evidentní zneužití takového uvážení, nesdělí-li důvod, pro který se rozhodl nahlédnutí do dokumentu odepřít.

Podnět sp. zn.: 3475/2005/VOP/BK, 2956/2005/VOP/BK a další

Poplatníkem daně z převodu nemovitostí je převodce (prodávající), nabyvatel (kupující) však ze zákona ručí za úhradu této daně. Povinnost ručení může být „aktivována“ výzvou správce daně k úhradě daňového nedoplatku ručitelem, právo požadovat úhradu na ručiteli je však promičeno po uplynutí lhůty pro vyměření daně čítající tři roky od konce kalendářního roku, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. Námitku promičení je nutno uplatnit v odvolání proti výzvě s tím, že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu.

Pan J. K. podnětem napadl požadavek finančního úřadu (správce daně), aby jako ručitel uhradil za prodávajícího daň z převodu nemovitostí. Předmětnou nemovitost koupil již v roce 2001, ve smlouvě bylo výslovně ujednáno, že daň z převodu nemovitostí zaplatí prodávající, a o povinnosti ručení nebyl informován. Správce daně převodci povolil zaplatit daň ve splátkách, než však převodce daň plně uhradil, zemřel. Podnět byl ochránci doručen v době běhu lhůty k podání odvolání proti výzvě správce daně, stěžovatel váhal, zda může uspět, a žádal ochránce o radu.

S ohledem na stav řízení ochránce pana J. K. informoval o nutnosti samostatného postupu – uplatnění odvolání, podal mu však k problematice základní informace. Vysvětlil mu, že povinnost ručení za úhradu daně z převodu nemovitostí je kupujícím uložena přímo zákonem (ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů) a není tak podstatné, že se k ručení sám nezavázal ani o existenci ručení nebyl informován. Protože však k prodeji domu došlo již v roce 2001, upozornil ochránce na lhůtu, ve které správce daně může ručitele k úhradě daňového nedoplatku účinně vyzvat, tedy řekněme povinnost ručení aktivovat. Podle poslední judikatury nejvyššího správního soudu (rozhodnutí sp. zn.: 2 Afs 51/2004 ze dne 28. dubna 2005) totiž musí být povinnost ručení aktivována ve lhůtě pro vyměření daně. Daň přitom nelze vyměřit ani doměřit po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. Pokud tedy v případě pana J. K. vznikla prodávajícímu povinnost podat daňové přiznání ještě v roce 2001 a výzva k úhradě nedoplatku ručitelem doručená na podzim roku 2005 byla prvním úkonem správce daně vůči němu, lhůta marně uplynula. V odvolání

proti výzvě je třeba namítnout, že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu, a to s poukazem na marné uplynutí lhůty k vyměření daně.

Pro úplnost však ochránce pana J. K. upozornil, že pokud by nedoplatek na dani v pozici ručitele uhradil, byl by oprávněn žádat na prodávajícím náhradu za poskytnuté plnění. S ohledem na jeho smrt ochránce připomněl, že dědicové odpovídají za přiměřené náklady spojené s pohřbem zůstavitele a za zůstavitelovy dluhy, které na ně přešly zůstavitelovou smrtí, a to do výše ceny nabytého dědictví. V tomto směru odkázal na možnost seznámit se s výsledky dědicového řízení u okresního soudu, v jehož obvodu měl prodávající (zůstavitel) naposledy své bydliště.

Ochránce byl později informován o tom, že finanční ředitelství odvolání zamítlo, aniž se dostatečně vypořádalo s existující judikaturou nejvyššího správního soudu. Pan J. K. pak využil možnosti napadnout rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví.

Podnět sp. zn.: 4635/2005/VOP/BK, 1006/2005/VOP/BK, 1456/2005/VOP/BK a další

Podíloví spoluvlastníci pozemku jsou povinni platit daň z nemovitostí společně a nerozdílně. To znamená, že úhrada daně v plné výši může být požadována od kteréhokoliv z nich. Spoluvlastník, který podá daňové přiznání, bude nadto v daňovém řízení v souladu se zákonem považován za společného zástupce ostatních.

Paní L. O. je podílovým spoluvlastníkem zemědělského pozemku, který užívá zemědělské družstvo. Pozemek není v katastru nemovitostí evidován zjednodušeným způsobem, jeho vlastnické hranice však v terénu nejsou patrné. Spoluvlastník pozemku evidovaný v katastru nemovitostí nežije a jeho dědicové nejsou paní L. O. známi. Finanční úřad na ní požaduje úhradu daně z nemovitostí za celý pozemek. Zemědělské družstvo jí sdělilo, že nemůže nic dělat, že na vině je právní úprava, nájem připadající na zemědělského spoluvlastníka nechť si paní L. O. ponechá a sama zaplatí daň. S obdobnými podněty se ochránce setkává od počátku roku 2005 v návaznosti na změny zákona o dani z nemovitostí. Poučení stěžovatelé napadají samotnou právní úpravu.

Postup správce daně musí ochránce poměřovat platnou právní úpravou a nepřísluší mu jakkoliv zasahovat do vztahů mezi vlastníky pozemků a nájemci ani do vztahů mezi spoluvlastníky navzájem. Proto mu v podobných případech vesměs nezbyvá, než stěžovatelům situaci objasnit a nastínit možnosti dalšího postupu, ať již jde o iniciaci dodatečného projednání dědictví, možnosti postupu spoluvlastníků, kteří zaplatili více, než odpovídá jejich podílu, případně o poučení, kdo je poplatníkem daně v případě, že vlastník (spoluvlastník) není znám, nebo o možnosti podílové spoluvlastnictví zrušit a vypořádat.

Cla a celní řízení

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 16 podnětů.

Také v roce 2005 se veřejný ochránce práv kromě řešení podnětů občanů či právnických osob zabýval některými problémy z oblasti celní správy z vlastní iniciativy. Pokračovalo šetření týkající se **postupu celních orgánů při kontrole dodržování zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin** – výklad ustanovení § 132 (vymezení pojmu stánek, tržiště, tržnice) a § 133 (stanovení zákazu) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Šetření, v jehož rámci se uskutečnilo několik schůzek s představiteli Generálního ředitelství cel, nebylo dosud ukončeno (očekává se rozhodnutí nejvyššího správního soudu, k němuž v dané věci směřovaly kasační stížnosti).

Ochránce se počátkem roku 2005 intenzivně zabýval narovnáním nesystémově **rozdílného postavení správců daně** – územních finančních orgánů a celních orgánů v případě promíjení příslušenství daní. Celní úřady sice jsou správci daní (správci daně z přidané hodnoty jsou celní úřady pouze v určitých případech, správci spotřebních daní jsou celní úřady od 1. 1. 2004 plně), nicméně nemohou na rozdíl od finančních úřadů (jež se zmocňují k promíjení příslušenství daně dle ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou ministerstva financí č. 299/1993 Sb.) příslušenství daně promíjet. V daném případě po vzájemné výměně právních názorů na právní úpravu vyhověl ministr financí návrhu ochránce na vydání vyhlášky, kterou by ministerstvo financí obdobně jako v případě územních finančních orgánů zmocnilo celní orgány k promíjení příslušenství daně ve vymezených případech a výši. Tato vyhláška bude do doby přijetí nového daňového řádu prozatímním řešením, sloužícím k narovnání shora zmíněného rozdílného postavení správců daně.

Podnět sp. zn.: 2089/2003/VOP/PJ

System fungování a organizace celní správy zavedený v době před vstupem České republiky do Evropské unie, tj. před 1. 5. 2004, dle hodnocení ochránce zakládal nerovné podmínky pro podnikání v oblasti mezinárodních poštovních služeb.

Stěžovatel jako provozovatel mezinárodních poštovních služeb (dovážel na území České republiky mezinárodní zásilky) očekával takový přístup celních orgánů, který praktikovali při celním projednávání mezinárodních zásilek doručovaných Českou poštou, s. p. (dále jen „pošta“). Celní orgány však přistupovaly ke stěžovateli oproti poště rozdílně, aniž by rozdílné zacházení mělo oporu v zákoně.

Přestože mezinárodní zásilky doručované stěžovatelem doprovázelo prohlášení o obsahu, a tedy byly dle názoru ochránce splněny podmínky pro uplatnění domněnky podaného celního prohlášení dle české právní úpravy platné v době před 1. 5. 2004, musel stěžovatel buď podávat ústní celní prohlášení o obsahu zásilky a tím pak byl případně účastníkem deliktivního řízení (zjistilo-li se například, že zásilka obsahuje místo obnošených oděvů zbraň), nebo přímým zástupcem v celním řízení (musel mít k dispozici plnou moc k zastupování v celním řízení), a tedy účastníkem deliktivního řízení nebyl. Obsah zásilky předkládané celníkovi přitom stěžovateli znám nebyl a bez souhlasu odesílatele nebo jejího adresáta mu ani znám být neměl. Ochránce zjistil, že pošta na rozdíl od stěžovatele nemusela podávat celní prohlášení ani případně předkládat plné moci pro celní řízení. Kontrolujícím celníkům plně postačovalo prohlášení o obsahu zásilky, které ji doprovázelo. Za této situace ochránci nezbylo než konstatovat, že takovou praxí celních orgánů docházelo k nerovnému uplatňování příslušných ustanovení celních a poštovních předpisů. Ve vztahu ke stěžovateli byl výklad celních a poštovních předpisů realizovaný celními orgány v období před 1. 5. 2004 oproti poště neodůvodněně odlišný.

S právním názorem ochránce souhlasilo ministerstvo informatiky; celní orgány nikoliv, proto ochráncem navrhovaná opatření k nápravě neakceptovaly. Nicméně ode dne vstupu České republiky do Evropské unie, tj. od 1. 5. 2004, celní orgány zásadně změnily svůj přístup vůči stěžovateli. Změnu svého chování odůvodnily změnou právní úpravy. Celní orgány od uvedeného data dle článku 237 nařízení Komise (EHS) č. 2 454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2 913/92, jímž se vydává celní kodex EHS, pohlížejí na stěžovatele jako na poštovní správu, a tedy po něm nepožadují předložení plné moci či podání ústního celního prohlášení, tj. zacházejí s ním stejně jako s poštou.

Změna v chování celních orgánů vůči stěžovateli byla ochráncem pochopitelně hodnocena pozitivně. Tato změna by však dle jeho názoru neměla být odůvodněna pouze změnou právní úpravy. Předchozí (do 1. 5. 2004) a nynější právní úprava (od 1. 5. 2004 včetně komunitárních předpisů) je pro oblast mezinárodních poštovních služeb až na několik nepodstatných maličkostí shodná. Závěrem lze proto konstatovat, že současná praxe celních orgánů uplatňovaná ve vztahu ke stěžovateli je sama o sobě potvrzením jejich dřívějšího nesprávného výkladu příslušných právních předpisů.

Podnět sp. zn.: 3889/2004/VOP/PJ

Desetiletou lhůtu k vyměření a vymáhání cla stanovenou dřívějším celním zákonem (zákon č. 44/1974 Sb., účinný do 31. 12. 1992) je třeba vztáhnout na případy, kdy ke vzniku nároku státu na clo došlo za účinnosti tohoto dřívějšího zákona. Pokud celní orgány aplikují ustanovení zákona účinného od 1. 1. 1993 (a další pozměňující právní předpisy včetně komunitárního práva) na právní stav vzniklý před tímto datem, porušují tím zákaz retroaktivity právních norem.

V červenci 2005 ochránce uzavřel šetření případu týkajícího se dovozu osobního automobilu v roce 1992 za účinnosti zákona č. 44/1974 Sb., celní zákon. Tento zákon obsahoval objektivní desetiletou lhůtu pro vyměření a vymáhání cla (§ 55 odst. 3). Stěžovatelce bylo platebním výměrem doměřeno clo v roce 1995. Na tom by nebylo nic protizákonného. Tento platební výměr však nabyl právní moci teprve 6. května 2004, neboť původně provedené náhradní doručení rozhodnutí odvolacího orgánu se ukázalo býti neúčinným (stěžovatelka se v místě doručení v rozhodné době nezdržovala). V době řádného a tedy účinného doručení rozhodnutí odvolacího orgánu (v roce 2004) však již uplynula desetiletá lhůta vážící se k povinnosti uhradit clo, jež byla založena zákonem č. 44/1974 Sb. Tato lhůta, znamenající zánik práva clo vyměřit a vymáhat, a to jak pro celní orgány, tak i pro stěžovatelku, marně uplynula 31. 12. 2002.

Zdánlivě jednoduchý případ byl nakonec předmětem poměrně náročné výměny právní argumentace mezi ředitelem celního úřadu a celního ředitelství na jedné straně a veřejným ochráncem práv na straně druhé, a to na téma pravé a nepravé retroaktivity právních norem.

Teprve po vydání závěrečného stanoviska bylo dosaženo úspěchu. Celní úřad vydal rozhodnutí o vrácení cla, rozhodnutí o prominutí příslušenství cla a také rozhodnutí o přiznání úroku z neoprávněně vymozžené částky cla.

Místní poplatky, správa a řízení o místních poplatcích a pokutách

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 18 podnětů.

Značnou pozornost věnoval ochránce v roce 2005 problematice vymáhání nedoplatků na pokutách nebo místních poplatcích obecními úřady prostřednictvím soudních exekutorů. Již delší dobu se zabývá problematikou vymáhání plnění veřejnoprávní povahy (pokut, místních poplatků aj.) do obecních rozpočtů a formou mediálních výstupů a v doporučeních obecním (městským) úřadům upozorňoval, že některé obce bez většího zvážení účelnosti, hospodárnosti a přiměřenosti takového postupu nevyužívaly své možnosti vymáhání plateb veřejnoprávní povahy podle zákona o správě daní a poplatků. Namísto toho se obracely na soudní exekutory, čímž uvedené zásady často popřely. V rámci diskuse s obcemi, vedené v souvislosti s šetřeními v jednotlivých věcech, však postupně vyvstala otázka, jaké jsou možnosti obcí získávat informace o dlužnících, postupují-li při vymáhání podle zákona o správě daní a poplatků. Jako problematický lze v této souvislosti označit vztah vůči zdravotním pojišťovnám. K tomu viz blíže část III. této zprávy.

Podnět sp. zn.: 1551/2005/VOP/TČ

Pokud obecní úřad v pozici správce daně přistoupí bez uvážení přiměřenosti svého postupu k vymáhání pokuty uložené v přestupkovém řízení prostřednictvím soudního exekutora, může se tím dopustit porušení zásady přiměřenosti daňového řízení zakotvené v zákoně o správě daní a poplatků.

Na ochránce se obrátil pan M. L. se stížností na postup města O., které přistoupilo bez dalšího k vymáhání dlužné pokuty za přestupek. O nařízené exekuci se dozvěděl až od soudního exekutora, pověřeného výkonem rozhodnutí, jenž jej navštívil doma. Exekutor po něm přitom požadoval nejen úhradu dlužné částky, tj. pokuty ve výši 300 Kč, ale i 500 Kč na náklady přestupkového řízení a náklady exekutora, které činily celkem 8 068 Kč (3 000 Kč odměna exekutora, 5 068 Kč ostatní náklady exekuce). Požadovanou částku 8 868 Kč pan M. L. ihned uhradil, ale současně se obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o prošetření jednání města. V podání se zároveň zmínil o své domněnce, že mu pokuta byla uložena neoprávněně.

Před zahájením šetření v dané věci objasnil ochránce panu M. L., že v průběhu přestupkového řízení neshledal pochybení. Samotným šetřením pak ochránce zjistil, že panu M. L. před výkonem rozhodnutí nebyla zaslána výzva k dobrovolnému uhrazení dluhu, neboť tyto výzvy město dlužníkům dříve nezasílalo. Tento nesprávný postup byl však do budoucna napraven již v říjnu 2004, kdy tajemník městského úřadu vydal příkaz, kterým byla povinnost zasílat dlužníkům výzvu k úhradě nedoplatku stanovena.

Při šetření narazil ochránce na obecný problém měst, týkající se jejich možnosti získávat bližší informace o dlužnících v rámci daňové exekuce související se změnou ustanovení § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. V tomto ustanovení je zakotvena povinnost zaměstnanců zdravotních pojišťoven zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se při kontrole plateb pojistného nebo v souvislosti s ní dozvěděli. Proto se rada města rozhodla změnit svůj postup při vymáhání a od roku 2003, s výjimkou několika málo případů, kdy město zná plátce příjmu (např. ČSSZ) nebo účet dlužníka, využívá služeb soudního exekutora, s nímž byla sepsána smlouva s účinností od 1. 10. 2003.

S ohledem na výše uvedené bylo šetření ukončeno s konstatováním, že město při vymáhání pohledávky porušilo jednu ze zásad daňového řízení, tj. zásadu přiměřenosti (hospodárnosti), ale jelikož byl chybný postup města již napraven, ochránce přijetí dalších opatření nepožadoval.

2.6 Ochrana životního prostředí

Pro podněty z oblasti ochrany životního prostředí je typické vzájemné prolínání jejich jednotlivých součástí i dalších oblastí práva. Zkušenosti veřejného ochránce práv i v roce 2005 potvrdily, že právní vztahy z oblasti ochrany životního prostředí jsou komplikovány tím, že spadají do **působnosti několika rezortů a speciálních úřadů**, bez jejichž součinnosti je jejich plynulý vývoj nemyšlitelný. Nezbyvá však, než opětovně konstatovat, že do postupů institucí, které jsou předmětem zájmu ochránce v souvislosti s podněty týkajícími se ochrany životního

prostředí, se negativně promítá jev, jenž lze označovat jako „rezortismus“ úřadů. Projevuje se v úzce odvětvovém přístupu úřadu k projednávání problematice, neschopnosti širšího náhledu a v nevěli ke vzájemné spolupráci s jinými úřady. Ignorování souvislostí a jiné právní úpravy než úzce rezortní, pramenící právě z „rezortismu“ úřadů, je tak často předmětem kritiky ochránce, který považuje za vhodné upozornit zde také na doposud celkově problematický přístup české veřejné správy k implementaci principu trvale udržitelného rozvoje. Ačkoli se Česká republika v mnoha dokumentech přihlásila z pohledu svého dalšího vývoje k praktickému naplňování tohoto principu, prozatím se dostatečně nedaří promítat jej do běžné činnosti každého jednotlivého úřadu. Jako příklady lze uvést přetrvávající ignorování potřeby rozvoje infrastruktury cyklistické dopravy ve velkých městech (Praha, Brno) nebo bezkonceptní přístup k povolování stavebních aktivit v blízkosti vodních toků (včetně mnohdy problematické obnovy povodněmi poničených koryt vodních toků do původní podoby, která se neosvědčila). Ochránce vnímá kriticky, že jednotlivé úřady, zejména pak ústřední, k zásadě udržitelného rozvoje přistupují s tím, že její naplňování je záležitostí rezortu životního prostředí. Jde přitom o základní princip, jež si musí osvojit kterýkoli úřad, bez ohledu na své odvětvové zaměření, a musí jej ve své každodenní praxi respektovat.

V případech **velkých investičních záměrů, zejména liniových infrastrukturních staveb**, je ochránce i nadále konfrontován s nedostatky spočívajícími v absenci koncepčního posouzení, v nedůsledném zhodnocení a vzájemném srovnání více variant apod. Mělo by být právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutu posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) rozkryla veškeré skutečnosti vážící se ke konkrétní investici a zajistila objektivní zhodnocení relevantních variant. Nutno kriticky poukázat i na opakované snahy o obejití příslušných povolenacích procedur tím, že zákon konkrétní stavbu prohlásí za stavbu ve veřejném zájmu. Hodnocení existence veřejného zájmu, včetně jeho porovnávání s dalšími chráněnými zájmy, je v pravomoci státní správy, přičemž výsledek tohoto hodnocení nelze předjímat. V té souvislosti ochránce znovu upozorňuje (viz loňská souhrnná zpráva), že i nadále přetrvává problematická právní úprava týkající se udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích ve smyslu § 43 zákona č. 114/1992 Sb. (agendu udělování výjimek zcela nesystémově vykonává vláda).

Ochrana přírody a krajiny, vod a ovzduší, EIA, odpady, báňská správa

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 72 podnětů.

Podnět sp. zn.: 2341/2005/VOP/JC

Závažnost důvodů, pro které lze vydat povolení ke kácení, je podmínkou, kterou musí úřad vždy pečlivě posoudit a vyhodnotit, a to bez ohledu na skutečnost, že žadatelé bude nařízena náhradní výsadba.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan H. s kritikou postupů orgánů ochrany přírody ve spojitosti s rozhodováním o kácení dřevin ve městě S. Pan H. se pozastavil nad tím, že mu na jeho pozemku nebylo povoleno pokácení lípy, jež podle něj narušuje svými kořeny sousední stavby (doložil existenci trhlín ve zděném plotu), ačkoli stejný orgán ochrany přírody povolil v souvislosti s výstavbou supermarketu skácet asi deset pěkných lip, které nic neohrožovaly a „nikomu nezavazely“. Pan H. se rovněž zmínil o tom, že přes jeho výslovný požadavek na ústní projednání problematiky kácení lípy na místě samém za jeho přítomnosti tak žádný správní orgán neučinil.

Ochránce postupy úřadů prověřil a přitom shledal, že v případě lípy na pozemku pana H. jsou konkrétní skutečnosti, které orgány ochrany přírody vedly k vydání zamítavého rozhodnutí, jaké názory zaujaly a jakými úvahami byly při rozhodování vedeny, z odůvodnění rozhodnutí ve věci dostatečně zřejmé. Jednalo se o strom v dobrém zdravotním stavu, strom funkční a v dané části zástavby esteticky pozitivně působící, nebyl tedy shledán závažný důvod, který by opravňoval úřad k vydání povolení kácení lípy (znalecký posudek předložený pro účely odvolacího řízení pak za příčinu trhlín ve zděném plotu neoznačil přímo koexistenci se sousední dřevinou). Ochránce nicméně vytkl úřadu to, že k terénnímu šetření pracovníků prvoinstančního orgánu ochrany přírody nebyl přizván také pan H. jako žadatel. Konstatoval, že považuje tento krok městského úřadu v S. se zřetelem na zásady, jimiž se řídí správní řízení (otevřenost, nezaujatost a transparentnost všech postupů správních orgánů patří mezi základní požadavky na výkon dobré správy kladené), za nešťastně zvolený, nehledě k tomu, že jej vnímá také jako netaktický i s ohledem na předpoklad uplatnění námitek k němu ze strany žadatele (což se následně potvrdilo). Nicméně podle ochránce nemohl vytykaný nedostatek výsledek řízení ovlivnit, neboť panu H. byl jinak dán dostatečný prostor k uplatnění jeho práv v řízení.

Ve věci pokácení dřevin v souvislosti s výstavbou supermarketu ochránce z vyžádaných dokumentů především vyrozuměl, že lípy byly pozůstatkem historického stromořadí města a i ve stresujícím prostředí u poměrně frekventované komunikace měly určitou perspektivu další existence. V povolení ke kácení bylo orgánem ochrany přírody zdůrazněno, že současně s povolením kácení se ukládá žadateli rozsáhlá náhradní výsadba na pozemcích města S. Náhradní výsadbu považoval úřad nejen za adekvátní kompenzaci ekologické újmy vzniklé vykácením předmětných lip, ale její uskutečnění ve stanoveném rozsahu a kvalitě hodnotí především z pohledu péče o veřejnou zeleň ve městě za perspektivnější a významnější, než je stávající estetický a funkční význam lip. Ochránce v rámci svého hodnocení konstatoval, že umístění nové stavby nepochybně může být závažným důvodem opravňujícím úřad ve smyslu § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k vydání povolení kácení dřevin, nicméně nemůže pominout ani hlasy zpochybňující povolené kácení lip s tím, že „trvajícím zájmem výstavby prodejny potravin“ (důvod pro kácení lip uvedený v rozhodnutí orgánu ochrany přírody) takovým důvodem není. K tomu ochránce podotkl, že funkční a estetickou charakteristikou a svými parametry se předmětné lípy v zásadě nelišily od lípy na pozemku pana H.

Ochránce zdůraznil, že závažnost důvodů, pro které lze vydat povolení ke kácení, je podmínkou, která musí být vždy pečlivě posouzena a vyhodnocena, a to bez ohledu na skutečnost, že žadateli bude nařízena náhradní výsadba. Připomněl, že už s ohledem na značnou dobu, po kterou nová výsadba v lokalitě zcela logicky nemůže plnit funkce původní zeleně, by mělo být velmi pečlivě zvažováno, a to zejména u frekventovaných ulic a křižovatek v urbanizovaném území (což byl daný případ), zdali nepřichází v úvahu řešení, které umožní dřeviny zachovat. Navíc to, jestli takové řešení existuje, by nemělo být ponecháno pouze na úvaze investora. Nicméně na otázku, zda v konkrétním případě kácení dřeviny povolit či nepovolit, a to se zřetelem k hodnocení závažnosti konkrétních důvodů kácení, nemůže ochránce poskytnout odbornou odpověď. Svě šetření tedy uzavřel s tím, že komplexní přezkoumání věcné stránky správního řízení vedoucího k vydání povolení kácení lip v naznačených souvislostech jde již nad rámec možností veřejného ochránce práv.

Podnět sp. zn.: 3735/2004/VOP/JC

Na využívání konkrétního množství vod k energetickým účelům, resp. vydání odpovídajícího povolení k nakládání s vodami ve smyslu vodního zákona, není právní nárok.

Na veřejného ochránce práv se obrátila společnost U. s kritikou postupů úřadů v řízeních, týkajících se provozování dvou malých vodních elektráren (dále jen „MVE“) na vodním toku B. Namítala jednak průtahy v rámci vedených vodoprávních řízení, jednak vnesla pochybnost o naplňování zákonného požadavku na co nejefektivnější využívání obnovitelných zdrojů v daném případě. V principu se jednalo o její požadavek na vyšší využití energetického potenciálu vody z vodního toku B. pro MVE v jejím vlastnictví na úkor povolení k nakládání s vodami vydaného pro další MVE nacházející se na souběžném obtokovém náhonu.

Na základě svých zjištění ochránce především konstatoval, že u jednotlivých řízení došlo k průtahům. V průběhu šetření ochránce byla nečinnost odstraněna. Pokud jde o to, jakým způsobem přistoupit k požadavku vodního zákona na „neznehodnocování energetického potenciálu vod“, resp. jak by se měl promítnout do rozhodování úřadů ve věci, ochránce odkázal na stanovisko výkladové komise ministerstva zemědělství, kterým se k problematice již vyslovilo. Přitom zdůraznil, že poznatky ochránce nasvědčují tomu, že v praxi přináší řešení otázky „rozdělení energetického potenciálu vod“ problémy. Ochránce konstatoval, že zůstává sporné, nakolik preferovat „prioritu“ dříve vydaných povolení nakládání s vodami, tedy přístup, který spíše konvenuje stanovisku výkladové komise ministerstva zemědělství, před snahami o efektivnější využití energetického potenciálu vod. Ochránce vyzval ministerstvo zemědělství jako ústřední vodoprávní úřad, aby celé problematice věnovalo zvýšenou pozornost, především v rámci metodické a dozorové činnosti.

Státní správa myslivosti a ostatní činnosti MŽP a MZ ČR

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 19 podnětů.

Z podnětů dotýkajících se státní správy v oblasti životního prostředí a současně působnosti ministerstva životního prostředí a ministerstva zemědělství je nejčastěji zastoupena oblast státní správy myslivosti. V ní ochránce zaznamenal v roce 2005 doznívající trend podnětů vztahujících se k problematice transformace honiteb a honebních společenstev do souladu s požadavky zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Ochránce se dále zabýval problémem **vzniku nových honiteb** poté, kdy původní prošly procesem transformace, kdy vznikla nová honební společenstva a někteří členové původních honebních společenstev projevili zájem vytvořit z vlastních honebních pozemků odtržením od původní honitby společenstevní honitbu, jejímž držitelem by bylo nově zaregistrované honební společenstvo sestávající mimo jiné z takových členů. Ochránce svým šetřením, v jehož rámci byly osloveny všechny krajské úřady ČR včetně ministerstva zemědělství, dospěl k závěru, že platný zákon o myslivosti umožňuje řešit jakoukoliv změnu v územní podobě honitby poté, co bylo honební společenstvo transformováno.

Ochránce v roce 2005 řešil rovněž otázku **účastenství původního honebního společenstva** (držitele původní, do souladu se zákonem o myslivosti doposud neuvedené honitby) v řízení o registraci nových honebních společenstev (vznikajících právě v procesu transformace původní honitby). Názor ochránce, že by původní honební společenstvo mělo být účastníkem řízení o registraci nově vznikajícího honebního společenstva korespondoval sice s názorem ministerstva zemědělství, nepodařilo se jej však prosadit vůči dotčeným orgánům státní správy myslivosti (Městskému úřadu Blansko a Krajskému úřadu Jihomoravského kraje). Ochránce proto upozornil na svá zjištění ústřední orgán státní správy myslivosti, ministerstvo zemědělství, aby v rámci své metodické činnosti vhodnou formou vyjasnil, případně sjednotil výklad pojmu účastenství v řízení o registraci honebního společenstva.

Podnět sp. zn.: 3489/2004/VOP/ŠSB ve vazbě na sp. zn.: 1553/2003/VOP/KČ a další

Po transformování honebního společenstva a uvedení honitby do souladu se zákonem o myslivosti je možné změnit územní podobu honitby pouze se souhlasem honebního společenstva. Ochránce přispěl k sjednocení interpretace zákona o myslivosti a k odstranění nejednotnosti rozhodování správních orgánů, která v praxi vedla k porušování principu předvídatelnosti rozhodnutí.

Na ochránce se obrátil přípravný výbor Honebního společenstva L. – V. s problémem při realizaci snahy založit honební společenstvo, kterému by byla jakožto oprávněnému držiteli uznána odpovídající společenstevní honitba. Jako problematická vyvstala otázka, zda lze vyhovět požadavkům vlastníků honebních pozemků začleněných do uznané honitby na odtržení se od tohoto uskupení a založení nového, vlastního honebního společenstva.

Zákon o myslivosti na výslovnou úpravu případu vzniku nové honitby odtržením od stávající, již dříve uznané honitby nepamatuje. Honební pozemky vlastníků, kteří nedokáží v rámci hlasování valné hromady původního honebního společenstva dosáhnout potřebné většiny pro odhlasování rozdělení původní honitby na honitby nové, zůstávají začleněny do původní uznané honitby. Zůstávají začleněny i v případě, že jejich vlastníci vystoupí z původního honebního společenstva a snaží se založit honební společenstvo nové. V dalším řízení se tito vlastníci setkávají s tím, že jejich pozemky, s nimiž počítají do nové honitby, jsou stále součástí původní honitby a že příslušný správní orgán právě s poukazem na skutečnost, že nelze připustit, aby součástí nové honitby byly ty honební pozemky, které jsou součástí již jiné pravomocně uznané honitby, zaregistrování nového honebního společenstva a uznání nové honitby odmítne.

Veřejný ochránce práv se setkal s dvojím přístupem orgánů státní správy myslivosti (tj. obecních úřadů s rozšířenou působností), přičemž jejich odlišná rozhodnutí byla vzápětí potvrzena i odvolacími orgány – krajskými úřady. Zatímco jeden orgán státní správy myslivosti „odtržení“ připouštěl, druhý jej odmítl. Bylo zřejmé, že aplikující úřady státní správy postupují rozdílným způsobem. K řešení tohoto interpretačního problému, který měl za následek nejednotnost rozhodování a mnohdy i bezradnost správních orgánů při aplikační praxi a bezpochyby byl i jedním z důvodů průtahů v řízení a právní nejistoty a nepředvídatelnosti rozhodnutí na straně účastníků řízení, využil ochránce plně součinnosti krajských úřadů. Poté upozornil na svá zjištění ústřední orgán státní správy myslivosti, tedy ministerstvo zemědělství, aby v rámci své metodické činnosti vhodnou formou vyjasnil, případně sjednotil výklad v aplikační praxi všech orgánů státní správy v této oblasti.

Vyhodnocením závěrů získaných v průběhu šetření ochránce zjistil, že ministerstvo zemědělství zaujímá k problému vzniku nových honiteb poté, kdy u původních honiteb již proběhl proces transformace, konstantní názor, a sice, že takové „odtržení“ není možné. Takový postup byl možný pouze v rámci transformace – tj. při uvádění honiteb uznaných podle dřívějších právních předpisů do souladu se stávajícím zákonem o myslivosti. Zákon o myslivosti a obecné zásady tvorby honiteb vylučují, aby vlastník honebního pozemku byl současně s tímž pozemkem členem dvou honebních společenstev a aby tento pozemek byl součástí dvou honiteb. Tento názor ministerstvo také reprodukuje vůči dalším orgánům státní správy myslivosti na nižších

stupních. Ochránce také zjistil, že přes drobné rozdíly postupují i krajské úřady v těchto případech obdobně a postoj krajského úřadu, který odtržení připouštěl, byl ojedinělý.

2.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny

Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 89 podnětů.

Veřejný ochránce práv v roce 2005 sledoval **postup orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“)** při řešení jednotlivých případů manipulace s dítětem osobou, které bylo soudně svěřeno do péče, a to jak jedním z rodičů, tak i prarodičem nebo třetí osobou (širší příbuzenstvo, pěstouni). Ke zlepšení situace dochází v případech, kdy státní instituce změnily přístup k tomuto jevu, tzn.: od počátku vzniku problémů poučují rodiče či jiné osoby, jimž byla svěřena výchova dítěte, a důrazně je upozorňují na jejich protiprávní jednání a možné následky takového jednání a rodině věnují intenzivní sociální péči. Problémy přetrvávají v případech zanedbaných a neřešených. Je nezbytné, aby všechny státní orgány přistupovaly k řešení tohoto jevu jednotně tak, aby bylo především ochráněno dítě a respektováno právo rodičů, příp. druhého rodiče na styk s dítětem.

I nadále se ochránce setkával s případy, kdy bylo oprávněným **bráněno v řádném a nerušeném nahlížení do spisové dokumentace** vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí. V průběhu roku ochránce opakovaně jednal s ministerstvem práce a sociálních věcí, které přijalo nové metodické pokyny, a v současné době rovněž navrhlo novelu zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která řeší i tento problém. Pokud bude přijata, neměly by již nadále vznikat pochybnosti o výkladu ustanovení.

Podnět sp. zn.: 3675/2004/VOP/ZV

Zásah do výkonu pěstounské péče a návrh změny pěstounské rodiny musí být orgánem sociálně-právní ochrany dětí náležitě uvážen, důsledně odůvodněn a objektivně podložen důkazy. Narušování soukromí rodiny a vytváření pocitu nejistoty není v zájmu dítěte a znamená necitlivý zásah do výkonu pěstounské péče.

Na ochránce se s žádostí o pomoc obrátila paní M. N., pěstounka, která má se svým manželem ve společné pěstounské péči dítě předškolního věku a zároveň je kmotrou tohoto dítěte. Pracovníci odboru rodinné politiky a sociální práce ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) opakovaně v její domácnosti šetřili stížnosti pana J. K. (bývalého manžela matky), který žádal soud o svěřeni nezletilé do své péče. Šetření v pěstounské rodině však MPSV provádělo bezdůvodně i poté, co řešení stížnosti pana J. K. ukončilo. Při šetřeních podle stěžovatelky nepostupovali pracovníci MPSV s profesionálním odstupem a žádoucí objektivitou, bez racionálního zdůvodnění zpochybňovali kvalitu výkonu pěstounské péče, úroveň materiálního vybavení domácnosti, a navrhovali dokonce změnu pěstounů, což považovali za řešení situace v souladu se zájmy dítěte. Paní M. N. uvedla, že si žádných pochybení není vědoma. Častá opakovaná šetření narušovala výchovu dítěte a neúměrným způsobem rušila soukromí rodiny. Vytvářela v rodině pocit nejistoty, neboť výsledky šetření vnímala pěstounská rodina jako zkreslené a často o závěrech šetření nebyla vůbec informována. Nebyl stanoven ani konkrétní plán odstranění tvrzených nedostatků. Rodina nevěděla, co po ní pracovníci MPSV požadují. V rámci zahájeného šetření si ochránce vyžádal jak stanovisko MPSV, tak stanovisko krajského úřadu, tato byla značně odlišná. V zájmu posouzení věci provedl ochránce místní šetření. Zjistil, že jde o průměrně zařízený dům, dítě navázalo ihned kontakt a jeví se spokojené. Dívka je v pěstounské rodině již dva roky a našla zde vlídné zázemí, má oporu i v dceři pěstounky, která je již zletilá a k dítěti má velmi pěkný vztah. U pěstounů ochránce mimo jiné kladně hodnotil i to, že pěstouni umožňují nezletilé styk s její matkou a babičkou. O informace požádal i mateřskou školu, organizaci, v níž dívka trávila volný čas, obecní úřad, ošetřující a odbornou lékařku. Všechny tyto instituce hodnotily rodinu kladně.

Po zvážení všech zjištěných skutečností dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že MPSV v rámci svého šetření v pěstounské rodině paní M. N. pochybilo, a to jak ve svých závěrech o kvalitě péče pěstounky, tak i v závěru, že pro nezletilou je jediným řešením přemístění do jiné pěstounské rodiny. Pochybení shledal i v samotném faktu opakovaných šetření v domácnosti, ke kterým neexistoval jasný a ospravedlnitelný právní důvod. Postup MPSV označil ochránce za jednání v rozporu s platnou právní úpravou a navrhl, aby nezletilá zůstala v pěstounské rodině a aby byla rodině věnována odborná pomoc. V průběhu šetření došlo ke změně postoje MPSV. Po obdržení zprávy veřejného ochránce práv o průběhu šetření přijalo MPSV

opatření, která rodině pěstounů napomohou řešit případné další problémy. Nezletilá zůstala v pěstounské péči manželů N. a následnou návštěvou bylo zjištěno, že dítě v ní prospívá.

Podnět sp. zn.: 1298/2004/VOP/ZV

Jediným zákonným důvodem odmítnutí žádosti rodiče o nahlédnutí do spisové dokumentace vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí je rozpor se zájmy nezletilého dítěte. Odmítání opakovaného nahlížení, omezení doby nahlížení, stanovení dne a hodiny pro nahlížení do dokumentace nad rámec omezení úředními hodinami ani podmínění nahlížení přítomností bezpečnostní služby nemá zákonného podkladu.

Pan J. J., otec nezletilých dětí, které byly svěřeny do péče matky, se obrátil na ochránce s podnětem, směřujícím proti pracovníkům orgánu sociálně-právní ochrany (dále jen „OSPOD“). Uvedl, že na něho sociální pracovnice vyvíjejí tlak s cílem zamezit opakovanému nahlížení otce do spisové dokumentace. Otec sdělil, že mu sociální pracovnice nejprve odmítaly umožnit opakované nahlédnutí do spisové dokumentace a poté, kdy mu nahlédnutí umožnily, dobu nahlížení omezily, i když mu předem k nahlížení stanovily den a hodinu.

Ochránce se v průběhu šetření seznámil s problémy, pro něž je rodina vedena v evidenci OSPOD, a na místě samém zjistil okolnosti, které se týkaly postupu příslušného úřadu při nahlížení otce do spisu.

Pochybení úřadu spatřoval v tom, že OSPOD otci neumožnil nahlédnout do spisové dokumentace, i když existuje pouze jediný zákonný důvod odmítnutí žádosti rodiče o nahlédnutí do spisu, tj. že by tento úkon byl v rozporu se zájmy nezletilých dětí. V tom případě by rozhodnutí úřadu muselo být zcela jasně odůvodněno a muselo by se jednat o důvod srovnatelný s důvody uvedenými v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí. O takový důvod však nešlo, neboť do spisové dokumentace otec nahlížel několik dnů před podáním nové žádosti o nahlédnutí do téže spisové dokumentace a úřad rozpor se zájmy dětí neshledal. Tím úřad porušil platnou právní úpravu vztahující se k této oblasti. Ze strany úřadu došlo také k porušení principů dobré správy tím, že omezoval otce v délce nahlížení do spisové dokumentace, neboť ji lze omezit pouze rámcem úředních hodin dotčeného úřadu. V případě, že by doba nahlížení přesahovala tento rámec, měl by úřad otci umožnit pokračovat v nahlížení následující pracovní den.

Po krátké době se pan J. J. na ochránce obrátil znovu s tím, že úřad se neustále snaží o to, aby ho od nahlížení do spisové dokumentace odradil, a realizaci tohoto úkonu mu zne-příjemňuje. Přes jeho protesty byl nahlížení účasten zaměstnanec bezpečnostní služby. I tento postup byl vyhodnocen jako pochybení, neboť člen bezpečnostní služby není zaměstnancem úřadu, a navíc tato služba má sloužit k jiným účelům.

Podnět sp. zn.: 704/2005/VOP/JCH/JH

Právo na právní pomoc je ústavně zaručeným právem, které nelze omezit zákonem ani opatřením ústředního orgánu státní správy. Náleží-li rodiči právo nahlížet do spisové dokumentace, je oprávněn tak činit v přítomnosti právního zástupce, popřípadě se jím dát zastoupit.

Stěžovatel usiloval o nahlédnutí do spisu svých nezletilých dětí společně se svým právním zástupcem. Úřad mu poskytl spis k nahlédnutí, nicméně právnímu zástupci nahlížení neumožnil. Příslušný úřad městské části odkázal na stanovisko MPSV, které nahlížení zástupce, s výjimkou objektivních překážek (dlouhodobý pobyt v zahraničí, negramotnost...), nepřipouští. Ochránce se v uvedené věci obrátil přímo na ministra práce a sociálních věcí jako vedoucího ústředního orgánu státní správy, jehož úkolem je mj. sjednocování výkladu právních předpisů na úseku sociálních věcí. Poukázal na ústavně zaručené právo na právní pomoc a nemožnost omezit je zákonem, natož pak metodickým pokynem. Uvedené právo se vztahuje na všechny správní procesy v širším slova smyslu. MPSV nejprve připustilo pouze možnost společného nahlížení rodiče a právního zástupce, po opakované výzvě však akceptovalo argumenty ochránce a připustilo i nahlížení právního zástupce samostatně (v zastoupení rodiče).

Ministerstvo zpracovalo aktualizované stanovisko, které rozeslalo všem krajským úřadům, které s ním v rámci poskytování odborné a metodické pomoci seznámí obecní úřady vykonávající sociálně-právní ochranu dětí.

Ústavní výchova a ostatní agenda ochrany práv dětí, mládeže a rodiny

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 29 podnětů.

Také v roce 2005 se veřejný ochránce práv zabýval šetřením **podmínek výkonu ústavní výchovy**, a to jak na základě podnětů dětí umístěných v zařízeních, resp. rodičů a jiných osob odpovědných za jejich výchovu, tak z vlastní iniciativy. Na základě zobecnění poznatků z jednotlivých šetření lze konstatovat, že i nadále se v ústavních zařízeních lze setkat s praxí, kdy nepovolení odjezdu dítěte k rodičům na krátkodobý pobyt je používáno jako trest za kázeňský prohřešek. Takový postup přitom zákon neumožňuje. Krajním případem je pak motivace dítěte k lepším studijním výsledkům prostřednictvím udělení, resp. neudělení dovolenky – odjezdu k rodičům.

Problém **zákazů odjezdů dětí k rodičům na krátkodobé pobyty** úzce souvisí se zavedenou praxí bodovacích systémů především v dětských domovech se školou a výchovných ústavech, které mnohdy tvoří samostatnou kapitolu vnitřních řádů těchto zařízení. Hodnocení chování je mnohdy pojímáno formou negativní motivace svěřenců, kdy drobné prohřešky (vulgární slovo, nepozdravení či svévolné opuštění výchovné skupiny v budově nebo areálu zařízení, či dokonce nedbale upravený oděv) mohou být v souladu s bodovacím systémem vychovatelem „oceněny“ mnohem vyšším počtem záporných bodů, než kolik kladných může svěřenec získat za bezvadné plnění svých povinností (včetně případné aktivity nad rámec plnění povinností) za celý týden. Svěřenci se tak mnohdy ocitají v situaci, kdy díky výrazně negativní bilanci přes veškerou snahu mohou očekávat nejbližší povolení dovolenky nebo prosté vycházky mimo zařízení v odpoledních hodinách třeba i za několik týdnů, a toto vědomí je nezdůvodnitelně spíše motivuje k ještě závažnějšímu porušení vnitřního řádu, typicky k útěku ze zařízení. Veřejný ochránce práv obecně vnímá takovou formu výchovného působení na svěřence jako nežádoucí a v dalším období svého působení se hodlá tímto fenoménem systematicky zabývat.

Ochránce se i nadále setkává v ústavních zařízeních (zejména ve výchovných ústavech) s tím, že svěřenci mají velmi **omezenou možnost telefonického kontaktu** s rodinnými příslušníky. Mohou např. volat pouze jeden den v týdnu ve stanovenou dobu z ústavního telefonu. V případě akutní potřeby je sice dítěti umožněn mimořádný telefonát, nicméně co je akutní potřebou, v praxi posuzuje ředitel zařízení, jeho zástupce či vychovatel, a toto posouzení mnohdy více zohledňuje finanční zátěž telefonátů dětí na rozpočet zařízení než jejich odůvodněné, třebas i ryze subjektivní potřeby. Za lepší řešení, které zvolili někteří ředitelé dětských domovů, považuje veřejný ochránce práv např. instalaci telefonu na kartu, který umožňuje volat dětem domů prakticky bez omezení.

V zařízeních, kde je větší koncentrace dětí s výchovnými problémy, případně i poruchami chování, zjišťuje ochránce stále velký **problém, kterým je šikana**. Je třeba zdůraznit, že za systémové aktivity v oblasti prevence sociálněpatologických jevů zodpovídá ředitel ústavního zařízení. Je tedy zejména na jeho odpovědnosti, aby zajistil odborné vzdělávání vychovatelů včetně specializovaných školení.

Šetření vedená ochráncem ukazují na výraznou pasivitu ředitelů zařízení, pokud jde o **informování rodičů a jiných osob odpovědných za výchovu svěřenců**. Rodiče mnohdy trpí neznalostí prostředí, v němž je jejich dítě institucionálně vychováváno, neznalostí svých práv a povinností i práv a povinností svých dětí vůči ústavnímu zařízení, neznalostí vnitřních pravidel, která ten který ústav či domov sleduje při realizaci telefonického kontaktu dětí s rodiči, organizaci návštěv dětí v zařízení a krátkodobých pobytů dětí mimo zařízení apod. Ochránce do budoucna zvažuje jednání s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, jehož vyústěním by mělo být vytvoření metodiky upravující danou problematiku.

Podnět sp. zn.: 2696/2004/VOP/JD

Právo dítěte umístěného ve školském zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy na kontakt s rodiči je třeba chápat jako právo, které je zaručeno ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami o lidských právech, a je možné je omezit pouze za podmínky, které stanoví zákon. Kázeňské prohřešky, nebo dokonce neuspokojivý studijní prospěch dítěte nejsou zákonným důvodem pro nepovolení či časové omezení jeho krátkodobého pobytu u rodičů.

Paní J. K. požádala veřejného ochránce práv o prošetření poměrů v Dětském domově se školou v M. (dále jen „DDŠ“). Její stížnost směřovala především k událostem z počátku prosince 2004, kdy vedení DDŠ vyslovilo svůj úmysl nepovolit prázdninový pobyt jejího syna R. K. doma

o vánočních svátcích z důvodů jeho neuspokojivých studijních výsledků, neplnění školních povinností a kázeňských prohřešků. Chlapec reagoval útekem ze zařízení.

Ochránce zahájil šetření výkonu ústavní výchovy proti DDŠ, v jehož jednání shledal pochybení. Při místním šetření v DDŠ ředitelka popřela, že by mělo vedení ústavu v úmyslu ponechat chlapce přes Vánoce v zařízení a že by to sdělilo matce, protože na svátky, jako jsou Vánoce a Velikonoce, pouští domů nebo do dětských domovů, odkud přišli, všechny svěřence bez ohledu na kázeňské hodnocení i prospěch ve škole. Vedle přesvědčení, že dítě má být minimálně o významných svátcích s rodinou, je k tomu vedou i praktické důvody, neboť pobyt by jen jednoho dítěte v zařízení vyžaduje patřičné personální zajištění. Nicméně zatímco ostatní děti měly být u rodičů až do konce zimních prázdnin, syn paní K. měl mít pobyt v rodině omezen na dny 23. 12.–27. 12., na tzv. „zkrácenou dovolenou“. Ředitelka DDŠ plánované omezení vysvětlila s odvoláním na praxi, kdy každoročně před ukončením pololetí školního roku jsou svěřenci, kteří propadají z některého z vyučovaných předmětů, zařazeni do tzv. „studijní skupiny“, a pokud neprojeví snahu o zlepšení své klasifikace, je jim pobyt doma uvedeným způsobem zkrácen. Praxí studijní skupiny chtělo DDŠ dosáhnout toho, že z chlapců a dívek vyrostou natolik vzdělaní lidé, kam až to jen jejich intelektové schopnosti dovolí, aby odcházeli do života jako plnohodnotní členové společnosti.

Pokud by ředitelka DDŠ pobyt syna paní K. u rodičů nepovolila či jej povolila pouze na kratší dobu než u ostatních svěřenců zařízení výhradně z důvodu jeho špatné klasifikace ve škole a kázně, pak by se ve smyslu výše uvedeného dopustila jednání, které jí zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, výslovně neumožňuje, a tím i jednání v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Inkriminovanou praxí motivačního působení DDŠ na své svěřence nadto ochránce označil za krajně nepedagogickou, což ostatně potvrdila i reakce R. K., který upřednostnil útek ze zařízení před snahou si požadované znalosti probírané látky osvojit.

S ohledem na výše uvedené dospěl ochránce k závěru, že zavedením tzv. „studijní skupiny“, kdy pedagogická rada DDŠ rozhodovala o délce pobytů dětí u rodičů o vánočních svátcích či o prázdninách s ohledem na jejich studijní výsledky a kázeň, ústavní zařízení jednalo v rozporu s právem. Ochránce doporučil, aby se nadále podmiňování povolení pobytů dětí u rodičů dostatečným školním prospěchem a požadovanou kázní zdrželo. Ochránce nepochybně fakt, že vzdělávací proces u dětí s nařízenou ústavní výchovou nebo uloženou ochrannou výchovou mnohdy klade zvýšené nároky na motivační schopnosti pedagogů, nicméně školské zařízení musí volit takové prostředky ke zvýšení zájmu dítěte o učivo a dosažení alespoň minimálních požadovaných vědomostí, jejichž užití není v rozporu s právními předpisy ani mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána.

Na ochránčovu zprávu o výsledcích šetření reagovala ředitelka DDŠ tak, že uznala pochybení a přijala opatření navržené ochránцем, a tím zjedнала nápravu.

2.8 Policie, vězeňství a armáda

Činnost Policie České republiky

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 62 podnětů.

Působnost Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“) je nastavena velmi široce, promítá se do několika oblastí v působnosti ochránce, stejně jako do oblastí, na které se působnost ochránce nevztahuje. Skladba podnětů proti Policii ČR je proto velmi pestrá. Často se týká správního trestání, cizinecké problematiky nebo správní agendy na úseku zbraní a střeliva.

V roce 2005 ochránce zahájil několik šetření proti Policii ČR z vlastní iniciativy, mimo jiné ve věci postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005, režimu v policejních celách v Brně, stížnostního šetření prováděného stížnostně kontrolními orgány Policie ČR a obecných otázek problematiky domácího násilí.

Ochránce posuzoval **postup Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005**, který se ve dnech 29. až 30. 7. 2005 konal v katastrálním území Mlýnec pod Přimdou. Ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy 5. srpna 2005 s cílem posoudit působnost, pravomoc a přiměřenost postupu Policie ČR. V průběhu šetření ochránce obdržel řadu podání. Koncem listopadu 2005 vydal ochránce zprávu o průběhu šetření podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochrání práva a zaslal ji ministrově vnitra, policejnímu prezidentovi, řediteli Okresního ředitelství Policie ČR v Tachově, řediteli Policie ČR správy Západočeského kraje v Plzni a zástupci účastníků techno-

party CzechTek 2005, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřili. Všichni adresáti se do konce lhůty ke zprávě vyjádřili.

Dne 25. ledna 2006, tedy krátce po skončení období, které ochránce hodnotí touto souhrnnou zprávou, vydal závěrečné stanovisko. Ve stanovisku shrnul zjištěná pochybení v postupu Policie ČR. Součástí stanoviska je návrh na opatření k nápravě, který by měl do budoucna eliminovat opakování zjištěných pochybení. Závěrečné stanovisko ochránce zveřejnil. Poznatky a zkušenosti z šetření technoparty CzechTek 2005, ale i předchozího šetření průběhu technoparty CzechTek 2003 ochránce v srpnu 2005 uplatnil v připomínkovém řízení k návrhu zákona o podmínkách konání některých shromáždění (tzv. Lex CzechTek), který zpracovalo ministerstvo vnitra. Ochránce zpochybnil nutnost přijímat speciální právní úpravu, neboť právní řád již veškeré nástroje právní regulace obsahuje. Problém tkví v tom, že jde o právní úpravu roztržštěnou bez jasné metodiky její aplikace.

Vzrůstající počet doručených podnětů s **problematikou domácího násilí** vedl ochránce k zahájení systematického sledování přístupu jednotlivých správních orgánů k řešení tohoto společensky i právně dosud opomíjeného problému. Výchozí poznatky získal od ministra vnitra, ministra práce a sociálních věcí a policejního prezidenta, přičemž svoji pozornost zaměřil zejména na postup Policie ČR při potírání domácího násilí. V této souvislosti se seznámil mj. s činností pracovní skupiny zaměřené na odhalování a prošetřování případů domácího násilí působící v rámci Městského ředitelství Policie ČR v Brně.

Ochránce se dále zabýval stížnostmi na vstup Policie ČR do obydlí k vykonání příkazu k dodání odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody, na poškození věci Policií ČR vydané coby věci důležité pro trestní řízení, na vstup Policie ČR do bytu pro důvodnou obavu, že je ohrožen život nebo zdraví osoby, postupem Policie ČR při pátrání po pohřešované osobě, stížností na neposkytnutí informace o provedených šetřeních o oznámeném přestupku. Velkou část podání tradičně tvořily stížnosti na postup Policie ČR při prošetřování dopravních nehod.

Podnět sp. zn.: 2433/2005/VOP/DU

Při provádění služebních zákroků a služebních úkonů je policista povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob. Systém rozpisu služeb na vězeňsko-eskortním oddělení Policie ČR by měl být upraven tak, aby úkony policie nebo postupy s nimi spojené, které zasahují, resp. by mohly zasáhnout do intimní sféry žen, byly prováděny policistkami.

Na ochránce se v červnu 2005 anonymně obrátila žena, která tvrdila, že se cítí ponížena jednáním Policie ČR v B. Svě tvrzení odůvodnila sdělením, že v době svého umístění v policejní cele, kde strávila noc a téměř celý den, nemohla o svých intimních potřebách hovořit s policistkou, přítomni byli pouze policisté. V době následné eskorty k soudu, kdy již eskorta probíhala v prostorách soudu, chtěla stěžovatelka použít toaletu. Policisté na žádost reagovali sdělením, že při použití toalety musí ponechat otevřené dveře WC.

Ochránce využil svého práva zahájit šetření z vlastní iniciativy, kterým se rozhodl prošetřit anonymně sdělené informace. Z informací poskytnutých pisatelkou ochránce dovodil, že se jedná o vězeňsko-eskortní oddělení Policie ČR správy J. kraje (dále jen „vězeňsko-eskortní oddělení“). Šetřením (v červenci 2005) ochránce zjistil, že na vězeňsko-eskortním oddělení slouží přibližně 37 policistů, z toho tři policistky, přičemž v době šetření byla jedna z nich dlouhodobě nemocná. Do června 2005 jich bylo pět, dvě však odešly do starobního důchodu. Několik tabulkových míst bylo v době šetření neobsazeno, policistky s ohledem na jejich počet sloužily pouze denní služby, a pouze v pracovní dny, od 07.00 do 15.30 hod.

Nařízení ministerstva vnitra č. 32/1994 (ve znění změny č. 52/1995), kterým se upravuje postup příslušníků Policie ČR při eskortě osob, stanoví v článku 27 speciální podmínky pro výkon eskorty žen. Podle uvedeného článku jedním z eskortujících musí být policistka. Nemusí se tak stát pouze v případě, který nesnese odkladu a při kterém účast policistky nelze zajistit. Tato výjimka podle ochránce dopadá pouze na výjimečné, nikoli pravidelné situace na pracovišti policie, v podstatě pouze k řešení dočasné nepřítomnosti policistky na pracovišti. V případě šetřeného vězeňsko-eskortního oddělení se však výjimka v době mimo pracovní dny a v pracovní dny po 15.30 hod. stala pravidlem. Při šetření ochránce zjistil, že ženy jsou na daném vězeňsko-eskortním oddělení umístěny přibližně desetkrát méně často než muži.

Po zvážení zjištěných skutečností ochránce konstatoval, že stávající organizační systém vězeňsko-eskortního oddělení nesplňuje výše uvedené požadavky. Systém na vězeňsko-eskortním oddělení by měl být nastaven tak, aby úkony policie nebo postupy s nimi spojené, které zasahují, resp. by mohly zasáhnout do intimní sféry žen, prováděly policistky. Tomu musí

odpovídat i poměr policistů a policistek na šetřeném oddělení, neboť počet policistek není dostačující ani v uvedené denní dobu služby. Pokud policistka ve službě provádí eskortu nebo např. onemocní, nemá ji na oddělení kdo zastoupit.

Ředitel Policie ČR správy J. kraje se se zjištěními a názorem ochránce ztotožnil a provedl opatření k nápravě. Stávající policistky vězeňsko-eskortního oddělení byly zařazeny do směnného výkonu služby. Dále bylo vypsáno nabídkové řízení na dvě volná tabulková místa. Poté by mělo dojít k dalšímu navýšení počtu policistek na vězeňsko-eskortním oddělení tak, aby ve čtyřsměnném nepřetržitém provozu byly vždy dvě policistky v jedné směně.

Podnět sp. zn.: 2030/2005/VOP/DU

Jestliže Policie ČR zná totožnost obou účastníků konfliktu, pouze není jednoznačné, který z nich je přestupcem, nemůže odložit přestupkovou věc s odůvodněním, že ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dověděla, nezjistila skutečnosti odůvodňující, že jej spáchala určitá osoba. Policejní orgán je za takové situace povinen přestupek oznámit správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku.

Na ochránce se obrátil pan F. Z. se stížností na postup Služby dopravních nehod dopravního inspektorátu Okresního ředitelství Policie ČR v Z. (dále jen „Policie ČR“). Stěžoval si na průběh šetření dopravní nehody. Okolnosti dopravní nehody popsal stěžovatel následovně. Stěžovatelem najatá nákladní vozidla převážela vytěženou zeminu ze stavebního pozemku jeho syna v obci T. do blízkého bývalého lomu. Jistý pan P. N. vozidla ještě před dojetím do lomu na účelové komunikaci zastavil a odmítal je propustit dále. Vozidla na pokyn pana F. Z. pokračovala. Pan P. N. proto komunikaci hodlal zahradit svým nákladním vozidlem zn.: Praga V3S. Stěžovatel jízdu vozidla zn.: Praga V3S bránil svým tělem. Pan P. N. do něj najel předním nárazníkem vozidla, srazil jej na zem a podle stěžovatele mu tak způsobil újmu na zdraví, která si vynutila vícedenní léčení. Pan F. Z. skutek nahlásil Policii ČR, která ho šetřila jako dopravní přestupek a po krátké době rozhodla o odložení věci. Proti postupu Policie ČR se stěžovatel bránil u stížnostně-kontrolních orgánů Policie ČR, naposled u ministra vnitra, nápravy se však nedomohl. Postup jednotlivých stížnostních orgánů pan F. Z. přešetřit neželal.

Ochránce ve věci zahájil šetření. Podle zjištění Policie ČR „chodec F. Z. se snažil zabránit řidiči P. N. v úmyslu zatarasit cestu k lomu tím, že mu vstoupil před přední část vozidla a zády tlačil na vozidlo, přičemž mu uklouzly nohy a při tomto mělo dojít k jeho zranění“. Ochránce po prošetření případu konstatoval, že stížnost pana F. Z. na postup Policie ČR, byť částečně z jiného důvodu než uvádí stěžovatel, je oprávněná. Ochránce zjistil v postupu Policie ČR řadu pochybení. Ta spočívala v první řadě v nedostatečném vyšetření události po stránce skutkového děje, které vedlo mj. k nesprávnému hmotněprávnímu posouzení věci. Skutek byl posouzen toliko z pohledu existence a zavinění dopravní nehody, nikoli již z nabízejícího se podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití. Policie ČR například nezajistila relevantní podklady, které by prokazovaly existenci vlastnického práva k pozemku, na němž došlo k vykládce zeminy (která měla charakter odpadu), a dále ty podklady, které by prokazovaly existenci a veřejný přístup na případnou účelovou komunikaci, po níž se zemina k lomu dopravovala. Policie tak nemohla správně posoudit jednání jednotlivých účastníků konfliktu. Policie ČR v návaznosti na své předchozí vadné jednání nesprávně postupovala, když věc odložila s odůvodněním, že do jednoho měsíce nebyly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba, neboť s ohledem na skutková zjištění zde takové „určité“ osoby byly.

Ředitel Policie ČR uznal zjištění a názor ochránce a přijal opatření k nápravě. Policistovi a jeho bezprostřednímu nadřízenému vytkl nesprávný postup při šetření věci a policistům šetřícím dopravní nehody připomněl služební předpis, který upravuje postup při šetření přestupků.

Činnost Vězeňské služby České republiky

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 161 podnětů.

Počet podnětů v této oblasti se oproti roku 2004 výrazně zvýšil (v roce 2004 přijal ochránce z této oblasti 109 podnětů, v roce 2003 to bylo 85 podnětů), skladba podnětů však vykazuje podobnost s minulými lety.

Nejčastější jsou požadavky na **přemístění do jiné věznice** nebo nesouhlas se zamítnutím žádosti o přemístění. Stejně jako v minulosti většina stěžovatelů žádá o přemístění na Moravu, neboť vzhledem k rozmístění věznic na území ČR je i podstatná část odsouzených původem z Moravy umísťována do věznic v Čechách. V rámci vězeňské služby stále nebyl vypracován komplexní systém posuzování žádostí o přemístění, který by umožnil reagovat na aktuální změny v počtu vězňených osob v jednotlivých věznicích a efektivněji realizovat přemístění

např. formou výměny odsouzených z jednotlivých věznic. V tomto ohledu je ochránce připraven iniciovat jednání s vězeňskou službou, s využitím dosavadních poznatků, za účelem zefektivnění celého systému. V souvislosti s danou problematikou je však třeba uvítat zřízení nové věznice na Moravě, a to v Rapoticích, jejíž plný provoz je plánován na 1. 1. 2007 (asi 600 míst).

Další významnou skupinou podnětů představovaly i v roce 2005 stížnosti na **zdravotní péči poskytovanou v průběhu výkonu trestu odnětí svobody či vazby**. Vězni namítají zejména neprovedení požadovaných specializovaných vyšetření či neposkytnutí nárokovaných léků. Vězeňská služba i v tomto roce setrvala na restriktivním výkladu zákonných ustanovení upravujících otázku nahlížení do zdravotnické dokumentace v rámci prováděných šetření. Mezi ochráncem a vězeňskou službou nedošlo ke shodě, do jaké míry je možné do dokumentace nahlížet či si z ní pořizovat kopie apod. Na druhou stranu však v praxi nebylo zpochybňováno oprávnění ochránce získat se souhlasem vězněné osoby informace z dokumentace alespoň ústní formou. Od 1. 1. 2006 je otázka oprávnění ochránce vyřešena, když v souvislosti s novelou zákona o péči o zdraví lidí získal výslovné právo do dokumentace nahlížet. Stále však trvá negativní stanovisko vězeňské služby, která není připravena tuto možnost, natož pak pořizování kopií, umožnit samotným pacientům.

Další řešené podněty se týkaly různých **problémů souvisejících se životem ve věznicích**. Zmínit tak lze např. potíže se šikanou ze strany spoluvězňů i příslušníků vězeňské služby, s neposkytnutím vhodné diety, nedostatkem pracovních příležitostí, zaměstnáváním a odměňováním za práci, hrazením nákladů výkonu trestu odnětí svobody či nedostatečnou výchovnou a terapeutickou prací s odsouzenými. V tomto ohledu je však třeba zmínit objektivní podmínky, v nichž vězeňská služba plní své úkoly. Také jí se týká plán snižování počtu zaměstnanců veřejné správy. Za situace, kdy jsou kapacity věznic naplněny a dále roste počet vězněných osob, jsou na jednotlivé zaměstnance vězeňské služby kladeny vyšší nároky z hlediska střežení, ale také z hlediska práce specializovaných pracovníků – psychologů, vychovatelů apod. Jejich nedostatečný počet již nyní v mnoha věznicích znemožňuje efektivní výchovnou a terapeutickou práci s odsouzenými. Ochránce se domnívá, že je třeba věnovat pozornost obecné trestní politice státu, která by vedla ke snížení počtu vězněných osob, a zvyšovat počet specializovaných pracovníků.

Podnět sp. zn.: 3002/2004/VOP/PM

Po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni podrobit se omezením některých svých práv a svobod, jejich právo na ochranu zdraví zaručené Listinou základních práv a svobod však nemůže být omezeno.

Poskytování zdravotní péče osobám ve výkonu trestu odnětí svobody se řídí obecnými právními předpisy v oblasti zdravotní péče s výjimkami vyplývajícími ze zákona o péči o zdraví lidí, zákona o výkonu trestu odnětí svobody a prováděcí vyhlášky k němu. Jde především o právo na svobodnou volbu lékaře, klinického psychologa a zdravotnického zařízení. Právě s ohledem na tuto skutečnost považuje ochránce za závažné stížnosti na zdravotní péči.

Na základě opakovaných stížností na zdravotní péči ve Věznici Pardubice zahájil veřejný ochránce práv šetření z vlastní iniciativy. Během šetření bylo zjištěno, že na přelomu roku 2004 a 2005 byli do Věznice Pardubice systematicky umísťováni trvale pracovní nezařaditelní odsouzení. Vážné zdravotní problémy mělo 80 % z nich (jednalo se o tělesně postižené osoby, invalidní důchodce, osoby duševně nemocné apod.) a 85 % odsouzených užívalo pravidelně léky. Změna skladby odsouzených se nijak nepromítla v personálním ani v technickém zajištění poskytované zdravotní péče.

Ochránce uskutečnil ve věznici dotazníkový průzkum, ze kterého vzešly poznatky o několika problematických oblastech v poskytování zdravotní péče. Jednalo se zejména o nedostatečný počet zdravotnického personálu, nedostatečný počet sanitek a invalidních vozíků, nemožnost mít u sebe glukometr u diabetiků, nemožnost zakoupit si některá volně prodejná léčiva (vitamíny apod.), podávání placebo atd.

Vzhledem k postoji věznice k šetření ochránce, kdy věznice snahu ochránce zlepšit úroveň péče spíše vnímala jako kritiku své práce, byla iniciována schůzka přímo s generálním ředitelem. Výsledkem bylo, že ve věznici se postupně navýšil počet zaměstnanců zdravotnického střediska o 2 lékaře primární péče a 2 všeobecné sestry, byla zajištěna ordinace psychiatra alespoň na 5 hodin týdně, ordinace pro potřeby odsouzených v pracovní dny fungovala až do 19. hodin, odsouzeným bylo umožněno nakupovat prostřednictvím kantýny volně prodejná léčiva, věznice byla vybavena dalšími 2 ks vozíků pro imobilní osoby a během roku 2006 by měly být zajištěny chladničky s uzamykatelnými schránkami pro ukládání inzulínu a aplikačních pomůcek tak, aby každý pacient měl svoji schránku.

Podnět sp. zn.: 1993/2005/VOP/PM

Opatření ředitele věznice spočívající v zákazu výměny prádla během návštěv nemá oporu v platné právní úpravě.

Předmětem stížnosti byla skutečnost, že výměna vlastního prádla, oděvů a obuvi (dále jen „výměna prádla“) odsouzených může být ve věznici K. uskutečňována nadále pouze prostřednictvím pošty, nikoli při návštěvách, jako tomu bylo doposud.

Podle generálního ředitele Vězeňské služby (dále jen „GR VS“), jehož vyjádření si ochránce vyžádal, lze předpokládat, že zákaz výměny prádla při návštěvách byl vydán jako samostatná iniciativa ředitele věznice nebo vazební věznice k realizaci jeho pokynu z počátku května 2005, kterým stanovil zásady k minimalizaci průniku nepovolených předmětů do střežených objektů Vězeňské služby. GR VS konstatoval, že s ohledem na značné zatížení svých zaměstnanců při návštěvách odsouzených a na nedostatečné prostory vyčleněné pro návštěvy a jejich vytiženost v průběhu dnů pracovního volna a klidu zřejmě některé věznice nebo vazební věznice přistoupily nesprávně a v rozporu s obecně platnou právní úpravou a vnitřním předpisem i s pokynem GR VS k omezování předávání balíčku s prádlem při návštěvách.

Problematika výměny prádla je upravena ve vyhlášce, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, a dále v nařízení GR VS o postupu při povolování, příjmu, při kontrole a evidenci balíčků pro obviněné a odsouzené. Příslušná ustanovení vyhlášky stanoví, že výměna prádla se uskutečňuje zasláním poštou nebo při návštěvách odsouzeného. Postup při příjmu balíčku během návštěvy je dále upraven v nařízení GR VS. Z žádného z uvedených předpisů nelze dovodit, že by ředitel věznice mohl svým rozhodnutím omezit odsouzené ve způsobu, jakým může docházet k výměně prádla.

Přestože ochránce chápe, že kontrola balíčků předaných při návštěvách je pro zaměstnance věznice značně náročná, nelze nedostatek zaměstnanců, popř. jejich přetíženost, řešit na úkor odsouzených, jejichž právo na výměnu prádla během návštěvy je stanoveno právním předpisem. Ochránce dosáhl toho, že byl zákaz zrušen a odsouzeným byla umožněna výměna prádla v souladu s platnou právní úpravou.

Podnět sp. zn.: 2847/2005/VOP/FH

Zadržení korespondence zasílané do věznice odsouzené osobě a také písemností jí odesílaných orgány věznice při pojetí podezření, že se korespondence týká předchozí trestné činnosti dané osoby a dochází tak k pokračování v protiprávním jednání, neznamená porušování práv odsouzeného v případě, že je předmětná korespondence bez zbytečného odkladu postoupena k posouzení příslušným orgánům činným v trestním řízení.

Stěžovatel se na ochránce obrátil s tím, že mu zaměstnanci věznice neoprávněně kontrolovají a zadržují korespondenci a neumožňují mu poskytovat bezplatnou poradenskou činnost příbuzným. Také uváděl, že je mu znemožňováno vypořádat daňové a jiné závazky související s jeho dřívější podnikatelskou činností. Osobám ve výkonu trestu odnětí svobody je přitom dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody podnikání a jiná hospodářská činnost zakázána, což si stěžovatel uvědomoval, nicméně svoji činnost nepovažoval za jednání v tomto smyslu.

Šetřením bylo zjištěno, že stěžovatel byl odsouzen za daňovou trestnou činnost. Pracovníci věznice proto korespondenci, která s dřívějším podnikáním stěžovatele souvisela, postoupili Policii ČR, aby prověřila, zda nedochází k pokračování v trestné činnosti. Bylo dále zjištěno, že po prověření věci Policií ČR ředitelka věznice umožnila návštěvu ve věznici osobě, která stěžovatelovu „firmu převzala“ a byla zodpovědná za vypořádání závazků společnosti vůči státu a jiným subjektům. Se stěžovatelem věc osobně probírala i ředitelka věznice, dané řešení stěžovatel akceptoval. Nebyla také zjištěna neoprávněná kontrola korespondence stěžovatele se státními orgány. Ochránce uzavřel šetření konstatováním, že pochybení vězeňské služby nezjistil.

2.9 Cizinci

Pobyt cizinců

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 59 podnětů.

Struktura podnětů z této oblasti byla v roce 2005 v zásadě stejná jako v předchozích letech a lze ji rozdělit na tři základní části – vstup cizinců do ČR, jejich pobyt zde a vycestování z území ČR.

Pokud se týká vstupu na území ČR, podněty směřovaly zejména proti postupu příslušných orgánů, tj. zastupitelských úřadů a oddělení cizinecké policie, při vyřizování žádosti o udělení víza. V návaznosti na řešení těchto podnětů veřejný ochránce práv zobecnil některé své poznatky ohledně aplikační praxe v rámci vízového procesu a blíže se zabýval především otázkou nesdělování důvodů pro neudělení víza, jakož i otázkou možného doplnění dokladů k žádosti o vízum během rozhodování o této žádosti.

V rámci pobytu na území ČR byly předmětem činnosti veřejného ochránce práv převážně případy týkající se **udělování trvalého a přechodného pobytu**, příp. víza za účelem strpění pobytu, a jejich prodloužení či rušení. Opakovaně řešil problémy s místem hlášeného pobytu cizince na území ČR, které plynou z platné právní úpravy; cizincům – dříve pouze občanům SR, nyní všem občanům EU – totiž zákon neukládá k vyřízení přechodného či trvalého pobytu v ČR povinnost předložit doklad o zajištění ubytování (souhlas ubytovatele, nájemní smlouvu apod.). V důsledku toho pak dotčení cizinci mohou jako místo svého bydliště v ČR nahlásit v podstatě jakoukoli nemovitost vedenou v katastru nemovitostí jako objekt bydlení, aniž by o tom vlastník této nemovitosti věděl a souhlasil s tím. Poslanecká sněmovna však již projednala změnu zákona, která by měla tuto neutěšenou situaci řešit (sněmovní tisk č. 1 107). Lze se také zmínit o řešení otázek spojených s institutem pozvání. Zvoucí osoba v minulosti musela kvůli nevhodné formální podobě příslušných úředních tiskopisů v některých případech prokazovat neúměrně vysoké částky určené k prokázání zajištění nákladů na pobyt pozvaného cizince na území ČR (tiskopisy neumožňovaly uvést, na kolik dnů je cizinec do ČR pozván, ale pouze přibližný časový interval jeho pobytu). Dané tiskopisy byly navíc jen v českém jazyce. O ověření pozvání bylo také možné žádat jen na cizinecké policii v okrese trvalého bydliště zvoucí osoby. V důsledku iniciativy ochránce došlo k pozitivnímu posunu v tom ohledu, že byly vypracovány preciznější tiskopisy s možností specifikovat počet dnů pobytu cizince na území ČR, byly vyhotoveny ve třech jazykových mutacích a občan ČR již může žádost o ověření pozvání podat i mimo místo svého trvalého bydliště.

Dalším systémovým nedostatkem, kterým se veřejný ochránce práv zabýval, je **zdravotní pojištění dětí cizinců dlouhodobě pobývajících na území ČR** (blíže v části III. této zprávy).

V případě poslední části dané agendy, tj. **vycestování z území ČR**, vyřizoval zejména podněty související s rozhodováním o správním vyhoštění a o jeho příp. zrušení v rámci odstranění tvrdomy zákona a v této souvislosti upozornil na některé opakující se problémy aplikační praxe, jako je např. to, že při vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince dochází velmi často k mechanickému a v mnoha případech neopodstatněně tvrdému stanovení doby platnosti takového rozhodnutí na maximální zákonné hranici (tj. 3, 5 a 10 let).

V návaznosti na kritiku velmi nízké úrovně jednání na úřadovnách cizinecké policie, opakovaně prezentovanou v souhrnných zprávách v roce 2002 a 2003 a podpořenou mnoha konkrétními podněty, je třeba ještě připomenout, že v roce 2005 veřejný ochránce práv zahájil šetření ve věci **podmínek a úrovně jednání na úřadovně cizinecké policie v Praze na ulici Olšanské**, s cílem zlepšit dosavadní praxi, a to nejen na této služebně, ale i v rámci cizinecké policie jako celku; ta je totiž ve vztahu k cizincům často ponižující, nedůstojná a do budoucna neúnosná a staví cizineckou policii do pozice jednoho z nejhorších úřadů v ČR.

Podnět sp. zn.: 2263/2004/VOP/VK a další

Žadatel o vízum musí být informován o důvodech jeho neudělení s odkazem na konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců. S ohledem na možnou odstranitelnost překážky vedoucí k neudělení daného víza by mu měl být sdělen též konkrétní důvod neudělení, např. předložení nedostatečného dokladu o ubytování nebo o hmotném zabezpečení. Neúplnou žádost o udělení víza by mělo být možné doplňovat před vydáním vlastního rozhodnutí ve věci.

Pan F. E., státní příslušník Nigérie, podal na zastupitelský úřad, Velvyslanectví ČR v L. (dále jen „ZÚ“) žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem společného soužití se svou manželkou, českou státní občankou. Jeho žádost byla zamítnuta, aniž by mu byly sděleny důvody pro neudělení daného víza. Proto se opakovaně obracel jak na ZÚ, tak na Oddělení cizinecké policie K. (dále jen „OCP K.“), které o jeho žádosti rozhodovalo. Tato iniciativa k ničemu nevedla, a tak se obrátil na veřejného ochránce práv, který se rozhodl zahájit šetření za účelem přezkoumání zákonnosti předmětného vízového procesu.

Provedeným šetřením ochránce zjistil důvody vedoucí k neudělení víza v případě pana F. E. a konstatoval, že ze strany OCP K. došlo k pochybení, když nesprávně posoudilo doklady k zajištění ubytování. Současně odmítl to, jakým způsobem OCP K., jakož i ZÚ, vyhodnotily informace, že v době podání žádosti o udělení víza byl jmenovaný žadatelem o azyl v S. Ochránce poukázal na skutečnost, že s ohledem na specifika každého případu by bylo vhodné, aby při nedoložení některé z náležitostí k žádosti o udělení víza, resp. při její nedostatečnosti byl cizinec na tuto skutečnost upozorněn a v případě, že to není možné a jeho žádost o vízum bude zamítnuta, aby mu byly sděleny důvody, které k tomu vedly. Tyto požadavky vyplývají z principů dobré správy a jejich uplatněním by se předešlo zbytečným stížnostem na příslušná oddělení cizinecké policie a zastupitelské úřady pramenícím často pouze z nedostatku znalosti důvodů zamítnutí žádosti o vízum. Při předpokládaném opakovaném podání žádosti o vízum navíc dochází pouze k posunu rozhodnutí v čase, a tím ke zbytečným nákladům jak na straně cizince, tak na straně státní správy.

Přestože z pohledu stěžovatelů bylo možné považovat danou věc za vyřešenou, neboť v průběhu šetření bylo jmenovanému cizinci vydáno povolení k trvalému pobytu, ochránce se dále zabýval výše zmíněnou otázkou nesdělování důvodů pro neudělení víza, jakož i otázkou možného doplnění dokladů k žádosti o vízum během rozhodování o této žádosti; jedná se totiž o systémové problémy, které lze vysledovat a zobecnit nejen v tomto, ale i v dalších obdobných případech, s nimiž se na něho cizinci obracují. Inicioval proto jednání o předmětných otázkách se zástupci obou dotčených rezortů, a sice ministerstva zahraničních věcí a ministerstva vnitra. V návaznosti na toto jednání se uskutečnilo jednání mezi zástupci konzulárního odboru ministerstva zahraničních věcí a Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, na němž byl přijat výše uvedený závěr s tím, že bude zpracován do interních předpisů obou dotčených úřadů a že bude změněna dosavadní praxe zastupitelských úřadů a orgánů cizinecké policie.

Podněty sp. zn.: 4025/2005/VOP/VK, 1158/2005/VOP/VK a řada dalších

Přístup k cizincům a jednání s nimi na úřadovnách cizinecké policie je obecně vážným systémovým problémem. V této souvislosti ochránce navrhuje přesun cizinecké agendy pod civilní složku ministerstva vnitra a zřízení imigračního (a naturalizačního) úřadu.

Na obecně nízkou úroveň jednání na úřadovnách cizinecké policie i na traumatizující zkušenosti cizinců, které vypovídají o restriktivním a selektivním přístupu k nim, jakož i o nedostatečném poskytování informací, zneužívání úředního postavení a o přehlíživém a arogantním jednání některých policistů, ochránce opakovaně upozorňoval ve svých souhrnných zprávách o činnosti v roce 2002 a 2003. Jedná se o systémový problém, a proto se ochránce v návaznosti na jeden konkrétní podnět a na své dosavadní poznatky rozhodl zahájit šetření ve věci podmínek a úrovně jednání na úřadovně cizinecké policie v Praze na ulici Olšanské, kde se situace zdá být dlouhodobě alarmující. Cílem šetření je přitom zlepšit dosavadní praxi, a to nejen na této služebně, ale i v rámci cizinecké policie jako celku.

Ve světle výsledků dosavadního šetření, jehož součástí bylo i šetření na místě samém a opakované jednání se zástupci Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, je možné nyní konstatovat následující.

Při porovnání se situací, která na služebně cizinecké policie v Praze v ulici Olšanské panovala dříve, lze zaznamenat mírné zlepšení plynoucí především z prodloužení úředních hodin a z přesunu části agendy do uvolněných prostor na pracovišti v ulici Sdružení. K určitému odbřemenění dané služebny přispělo i zřízení informační linky. Mezi další opatření, která byla přijata a která by měla situaci dále zlepšit, patří jednak informování cizinců o možnosti zasílání žádostí o povolení k pobytu a o jeho prodloužení poštou a jednak zprovoznění systému informování cizinců o stavu vyřizování jejich žádostí (prostřednictvím internetu na www.mvcr.cz). I nadále zde však přetrvávají mnohá negativa, která jsou typickými projevy byrokratického aparátu.

Celkové situaci by podle vyjádření zástupců Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie mohl napomoci v současné době zvažovaný přesun do jiného, vhodnějšího objektu. Ten by

svým stavebně-technickým uspořádáním a odlišným fungováním (obdobným jako na poště či v bance) jistě přispěl k naplnění elementárních principů dobré správy, jako jsou transparentnost, nestrannost, včasnost, odpovědnost, otevřenost, vstřícnost apod. Přesun do jiného, vhodně upraveného objektu proto ochránce podporuje, byť s určitou výhradou, neboť některé problémy, které lze na služebně v Olšanské ulici zaznamenat, přímo nesouvisí s jejím umístěním jako takovým a jsou řešitelné již nyní, zejména prostřednictvím lepší organizace práce, včetně přijetí některých opatření, která mají širší uplatnění a která lze shrnout následovně:

- zlepšení označení jednotlivých kanceláří (i v cizích jazycích), jakož i jejich lepší a stále rozvržení dle jednotlivých agend tak, aby bylo jasné, kde se co vyřizuje (prodlužování pobytů, přihlašování k pobytu, hlášení změn apod.);
- zajištění informování cizinců, kde a jakým způsobem lze uskutečnit jejich právo na nahlížení do spisu, s nímž je spojeno i právo na pořizování kopií;
- zpřehlednění a aktualizace zákonů vyvěšených na internetu, včetně rozšíření i na zákony související;
- zajištění jazykových mutací aktuálního znění zákona o pobytu cizinců, příp. dalších souvisejících zákonů, včetně informací pro cizince (zejména v angličtině a ruštině);
- zajištění fungování informační linky nejen v češtině, ale i v jiném jazyce (zejména rusky a anglicky);
- zlepšení znalosti policistů především pokud jde o související právní předpisy (správní řád, zákon o azylu, zákon o zaměstnanosti, zákon o živnostenském podnikání a další);
- zajištění adresnosti tak, aby bylo zřejmé, s kým cizinec jedná a kdo je vedoucím a jeho zástupcem na příslušném oddělení cizinecké policie;
- zlepšení komunikace s cizinci, a to zajištěním nejen základní jazykové vybavenosti policistů, ale také např. zajištěním psychologického komunikačního školení.

Ochránce si je vědom toho, že ani přijetí těchto opatření, jakož i jejich důsledná aplikace neodstraní všechny neduhy, s nimiž se lze v současné praxi cizinecké policie setkat, ale je přesvědčen, že by přispěly ke zlepšení a k vyššímu standardu jednání s cizinci na úřadovně cizinecké policie v Praze na Olšanské ulici alespoň do té doby, než dříve či později skutečně dojde k jejímu přestěhování do jiného objektu. V Praze je totiž hlášeno k pobytu okolo 75 000 cizinců a současné podmínky na pracovišti oddělení cizinecké policie v Olšanské ulici, které eviduje bezkonkurenčně největší počet cizinců, svědčí pro přemístění tohoto oddělení do jiného objektu.

Azylové řízení a integrace azylantů

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 19 podnětů.

V oblasti azylového řízení a integrace azylantů se veřejný ochránce práv při vyřizování podnětů soustředil spíše na související, dalo by se říci provozní problémy než na samotné azylové řízení vedené ministerstvem vnitra a přezkoumatelné soudem. V této souvislosti lze zmínit např. problematiku odůvodňování neudělení souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o azyl, dále případ, kdy cizinecká policie opatřila cestovní doklad cizince poznámkou o tom, že podal žádost o udělení azylu na území ČR, nebo situace, kdy cizinecká policie odmítala řešit další pobyt na území ČR tak, aby v důsledku nesynchronně probíhajícího azylového řízení nedošlo k rozdělení rodiny. Současně je třeba připomenout i šetření provedené z vlastní iniciativy v přijímacím středisku na letišti Praha-Ruzyně, kde se ochránce zabýval jednak životními podmínkami cizinců umístěných v tomto zařízení a jednak právě průběhem jejich azylového řízení.

Nicméně i v roce 2005 se azylové řízení jako takové stalo předmětem zájmu veřejného ochránce práv a i díky jeho legislativní iniciativě v parlamentu nedošlo k plošnému vyloučení přípustnosti kasační stížnosti ve věcech azylu tak, jak to bylo původně zamýšleno ve vládním návrhu novely zákona o azylu (sněmovní tisk č. 882). Namísto toho byl zaveden nový institut tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti, a to coby jakési východisko vedoucí k odbřemenění nejvyššího správního soudu při současném zachování kasační stížnosti ve věcech azylu. Zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (nový § 104a s. ř. s.), který byl zvolen jako určitý kompromis, lze označit za průlom v současném systému správního soudnictví, jehož pozitivní či negativní výsledky ukáže až aplikační praxe nejvyššího správního soudu, a to zejména s ohledem na velmi restriktivně stanovené měřítko přijatelnosti – kasační stížnost musí svým významem podstatně převyšovat vlastní zájmy stěžovatele – a na skutečnost, že rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemusí být odůvodněno.

Podnět sp. zn.: 1198/2004/VOP/VK

Ministerstvo vnitra by mělo své vyrozumění o neudělení souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu opatřit stručným odůvodněním tak, aby bylo jasné, z jakého důvodu a na základě jakých skutečností nebyl žadateli o azyl souhlas udělen, a to bez ohledu na fakt, že povinnost odůvodnění není zakotvena přímo v zákoně.

Na základě podnětu pana V. P., státního příslušníka Ukrajiny, zahájil ochránce šetření ve věci postupu odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra, který neudělil jmenovanému žadateli o azyl souhlas se změnou místa hlášeného pobytu, jímž bylo příslušné azylové zařízení.

Provedeným šetřením ochránce zjistil, že důvody vedoucí k neudělení souhlasu lze akceptovat, neboť v dané věci případně bylo naplněno výše cit. ustanovení zákona o azylu, když byly zjištěny skutečnosti odůvodňující pochybnosti o dosažitelnosti pana V. P. pro účely azylového řízení v novém místě hlášeného pobytu. Ochránce však odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra vytkl, že v písemném vyrozumění, které adresoval jmenovanému, neuvedl důvody pro neudělení svého souhlasu. Absence jakéhokoli odůvodnění v souvislosti s neudělením souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o udělení azylu totiž není v souladu s principy dobré správy a rozhodně nenaplnuje požadavek přesvědčivosti rozhodnutí a posilování důvěry ve správnost rozhodování, který je stanovený ve správním řádu.

Odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra však opakovaně vyjádřil odmítavý postoj k odůvodňování neudělení souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o azyl. Proto byl v dané věci vyzván přímo ministr vnitra, který veřejnému ochránci práv sdělil, že po opakovaném posouzení věcným útvarem za spoluúčasti odboru legislativy byl přijat závěr, že původní stanovisko odboru azylové a migrační politiky se mění s tím, že napříště budou vždy při neudělení souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu ve smyslu § 77 odst. 3 zákona o azylu sděleny žadateli o azyl důvody tento nesouhlas zakládající. Jinými slovy, pokud žadatel o udělení azylu hlášený k pobytu v azylovém zařízení oznámí úmysl změnit místo hlášeného pobytu a připojí k němu všechny zákonné náležitosti, přičemž mu souhlas s touto změnou nebude udělen, bude mu formou jasného a srozumitelného odůvodnění sděleno proč; tím by měla být zajištěna právní jistota žadatele o azyl a současně eliminován prostor pro případnou svévoli či nezákonný postup příslušné součásti ministerstva vnitra.

Podnět sp. zn.: 150/2004/VOP/VK

Cestovní doklad cizince není možné opatřit poznámkou o tom, že podal žádost o udělení azylu na území České republiky. Tento postup nemá oporu v zákoně a navíc je v rozporu s pravidly na ochranu osob, které požádaly o mezinárodní ochranu formou azylu.

Na veřejného ochránce práv se obrátila rodina A. (manželé V. A. a O. A. a jejich syn O., všichni státní příslušníci Ukrajiny) v souvislosti s postupem Oddělení cizinecké policie V. (dále jen „OCP“) při řešení jejich pobytu na území České republiky.

Ochránce zahájil ve věci šetření a po prověření daného případu konstatoval, že postup OCP byl v souladu s platnou právní úpravou. Upozornil však, že OCP zneužilo úřední moci, když cestovní doklady jmenovaných cizinců opatřilo poznámkou o tom, že na území České republiky požádali o udělení azylu.

S tímto závěrem veřejného ochránce práv se ztotožnilo jak Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, jehož ředitel se za postup chybujících policistů omluvil a řešil ho osobním projednáním a ústní výtkou vedoucímu, tak Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie v Praze, které přijalo taková řídicí a metodická opatření, aby se tento případ již neopakoval.

Podnět sp. zn.: 2135/2005/VOP/VK a další

Je-li v zemi původu jeden člen rodiny pronásledován, resp. má-li odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu, je touto skutečností bezpochyby dotčena celá rodina a měla by mít právo na ochranu jako celek. V souladu se zásadou jednoty rodiny je proto třeba vždy vyčkat na ukončení azylového řízení u všech jejích členů a nenutit k vycestování ty členy rodiny, u nichž bylo azylové řízení již ukončeno zamítnutím žádosti.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní Z. Z. se svou nezletilou dcerou V., obě st. přísl. Bělorusko, s tím, že usnesením nejvyššího správního soudu byla odmítnuta jejich kasační

stížnost ve věci azylu a Oddělení cizinecké policie České Budějovice (dále jen „OCP České Budějovice“) jim v důsledku toho udělilo výjezdní příkaz. Azylové řízení pana S. Z., manžela paní Z. Z. a otce nezletilé V., však stále probíhalo, a proto se obrátili na OCP České Budějovice s žádostí o udělení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky. OCP České Budějovice však tuto žádost zamítlo s tím, že nebyly shledány důvody pro udělení víza.

V této souvislosti se ochránce rozhodl zahájit šetření a konstatoval, že OCP České Budějovice pochybilo, když zamítlo žádost jmenované a její nezletilé dcery o udělení víza za účelem strpění pobytu a odmítalo řešit jejich další pobyt na území České republiky tak, aby v důsledku nesynchronně probíhajícího azylového řízení nedošlo k rozdělení rodiny a s tím souvisejícímu poškození zájmů dítěte. Ještě v průběhu šetření ochránce OCP České Budějovice pochybení odstranilo a jmenovaným udělilo příslušné vízum k dalšímu pobytu na území České republiky.

Vzhledem k tomu, že v důsledku separátního projednávání kasačních stížností, jakož i předcházejících žalob proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu se případ dané rodiny může v praxi opakovat – a ochránce se s tím již setkal, přijalo Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie na základě jeho upozornění taková řídicí či metodická opatření, která by měla předejít opakování takových případů.

Nabývání státního občanství cizinci

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 14 podnětů.

Při vyřizování podnětů týkajících se řízení o udělení českého státního občanství se veřejný ochránce práv v rámci své činnosti i nadále zaměřoval zejména na kvalitu a úplnost odůvodnění zamítavých rozhodnutí ministerstva vnitra. Současně se opakovaně zabýval i dalším poměrně častým problémem souvisejícím se státoobčanským řízením, a to možností ministerstva vnitra prominout některou z podmínek pro udělení státního občanství, zejména doklad o pozbytí dosavadního státního občanství.

Podnět sp. zn.: 1650/2004/VOP/VK

Pokud žadatel o udělení státního občanství ČR prokáže, že nemůže předložit doklad o pozbytí svého dosavadního státního občanství, ministerstvo vnitra podle okolností případu prověří nemožnost předložení daného dokladu, zváží prominutí jeho předložení a vydá rozhodnutí ve věci.

V roce 2002 požádal pan D. J. o udělení státního občanství ČR. Ministerstvo vnitra v této souvislosti vydalo rozhodnutí o přerušení řízení s tím, aby doložil doklad o pozbytí svého dosavadního státního občanství. Dané rozhodnutí přitom sloužilo jako příslib udělení státního občanství ČR. Doklad o pozbytí dosavadního státního občanství se jmenovanému přes veškerou snahu nedařilo získat, avšak ministerstvo vnitra na dohledu trvalo a opakovaně prodlužovalo lhůtu pro jeho předložení. Proto se jmenovaný obrátil s žádostí o pomoc na veřejného ochránce práv.

Ochránce zahájil šetření, během něhož vyjádřil přesvědčení, že další pokračování ve vedení předmětného správního řízení by nevedlo k jiným výsledkům a znamenalo by pouze prodlužování právní nejistoty jmenovaného v tak významné otázce, jakou je otázka jeho osobního statusu. Této nejistotě ho úřad vystavil navíc za situace, kdy je plně integrován do české společnosti a jeho pobyt na území ČR je založen na „přímé vazbě“ či „kvalitním spojení“ (genuine link), které je možné vyvozovat zejména z jeho pracovní, rodinné a sociální integrace. Proto bylo na místě správní řízení ukončit, což se také stalo, a po více než třech letech od jeho zahájení ministerstvo vnitra vydalo jmenovanému listinu o udělení státního občanství ČR.

2.10 Vnitřní správa

Činnost matričních úřadů

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 14 podnětů.

Počet podnětů týkajících se matričních úřadů od roku 2003 postupně klesá. Problémy, s nimiž se fyzické osoby na ochránce v této oblasti obracejí, jsou tak různorodé, že nelze hovořit o nějakém hlavním problému v činnosti matričních úřadů. V roce 2005 se jednalo například o oprávnění požadovat výpis z matriční sbírky listin, o postup matričního úřadu při uzavření sňatku s cizincem (prominutí vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření sňatku), o možnost užívat i druhé jméno. Zhruba polovina podnětů kritizovala spíše právní úpravu než jednání konkrétních matričních úřadů. Ochránce například objasňoval, proč české úřady nemohou za stávající právní úpravy vydat českému občanovi vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření sňatku

s osobou stejného pohlaví ve Španělsku. Ochránci byl také adresován dopis ženy, která sňatkem přijala manželovo příjmení, nespokojené s tím, že jí právní úprava neumožňuje vrátit se za trvání manželství k rodnému příjmení, třebaže s tím její manžel souhlasí.

Podnět sp. zn.: 3662/2004/VOP/MV

Pokud je zvláštním předpisem stanoven taxativně okruh účastníků řízení, není tím vyloučena aplikace ustanovení správního řádu na osobu, která tvrdí, že je účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak. Prokázat opak má správní orgán osobě, která tvrdí, že je účastníkem řízení, a nikoliv tato osoba správnímu orgánu.

Paní D. S. zpochybňovala správnost údaje o osobním stavu svého zemřelého manžela v matriční knize úmrtí a chtěla zjistit, na základě jaké veřejné listiny matriční úřad zapsal osobní stav zemřelého „rozvedený“. Věděla sice o tom, že manžel podal v Austrálii návrh na rozvod manželství, avšak i přes příslušné dotazy k australskému soudu nebyla s výsledkem rozvodového řízení seznámena. Požádala proto matriční úřad o opravu údaje o osobním stavu zemřelého. Matriční úřad jí odpověděl, že zápis byl učiněn v souladu s právními předpisy.

Krajský úřad, na který se paní D. S. následně obrátila, neshledal stížnost na postup matričního úřadu jako důvodnou. V odpovědi uvedl, že úřadu byl osobní stav pana S. prokázán veřejnou listinou a nebyl důvod k provedení opravy matričního zápisu. Krajský úřad paní D. S. sdělil, že pokud stále trvá na tom, že manželství pana S. v době jeho úmrtí trvalo, měla by tuto skutečnost matričnímu úřadu prokázat. Paní D. S. prokázala svůj stav oddacím listem a úřadu sdělila, že rozsudek australského soudu o rozvodu dosud neobdržela, a současně požádala o zaslání kopie listiny prokazující osobní stav zemřelého. Krajský úřad jí odpověděl, že zákon možnost pořizování a poskytování fotokopií ze sbírky matričních listin nestanoví a že není oprávněnou osobou, které by mohlo být potvrzení ze sbírky listin vydáno nebo které by mohlo být umožněno do sbírky listin nahlížet.

Ochránce nezpochybnil správnost údaje o osobním stavu zemřelého v knize úmrtí, ale konstatoval, že úřady měly paní D. S. prokázat, že jí zpochybňovaný zápis byl proveden správně. Úřady, aniž by přesvědčivě vysvětlily správnost zápisu, žádaly paní D. S., aby prokázala, že zápis je nesprávný. Úřady o nevyhovění žádosti paní D. S. o opravu matričního zápisu, resp. o její námitce o správnosti zápisu nerozhodly v řádném řízení a posílily její pochybnosti o tom, zda údaj o osobním stavu zemřelého byl zapsán správně, odmítnutím poskytnout kopii potvrzení australského soudu o rozvodu, které matričnímu úřadu předal příbuzný zemřelého.

Úřad pochybil, když podání paní D. S. neposoudil jako žádost vdovy o opravu matričního zápisu úmrtí manžela. Paní D. S. podala žádost jako vdova, protože jí nebyla známa skutečnost, že je rozvedená. Úřad měl její žádost zamítnout, neboť ji nemohl považovat za vdovu (oprávněnou osobu ve smyslu zákona), a v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, na základě jakého dokladu k takovému závěru dospěl. Povinnost matričního úřadu a krajského úřadu chránit matriční sbírku listin před zneužitím údajů by tím nebyla porušena. Pokud správní orgán ví, proč osoba, která o sobě tvrdí, že je účastníkem řízení, jím být nemůže, není tím prokázán opak. Prokázání opaku znamená, že správní orgán jemu známou skutečnost dotyčné osobě sdělí a umožní jí, aby se proti závěru, že není oprávněnou osobou, mohla bránit.

Podnět sp. zn.: 4149/2004/VOP/MV

Ustanovení zákona o rodině, podle něhož manžel, který přijal příjmení druhého manžela, může do jednoho měsíce po právní moci rozsudku o rozvodu oznámit matričnímu úřadu, že přijímá zpět své dřívější příjmení, lze aplikovat i v případě, kdy rozvodový rozsudek cizího soudu je následně uznán Nejvyšším soudem České republiky.

Paní J. B. se na ochránce obrátila se stížností na nečinnost krajského úřadu, který nerozhodl o jejím odvolání ve věci úhrady správního poplatku za povolení změny příjmení do jednoho měsíce po právní moci rozsudku o rozvodu. Poté, kdy bylo její manželství rozvedeno německým soudem, požádala nejvyšší soud o vydání uznávacího rozhodnutí podle zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním. Rozsudek nejvyššího soudu nabyl právní moci dnem 16. 4. 2004 a 26. 4. 2004 požádala příslušný matriční úřad o změnu příjmení po rozvodu. Úřad podmiňoval vyhovění žádosti uhrazením správního poplatku. Po jeho uhrazení opatřil rozhodnutí doložkou právní moci. Paní J. B. podala proti úhradě správního poplatku odvolání ke krajskému úřadu.

Matriční úřady a jim nadřízené úřady zastávaly v praxi většinou názor, že ustanovení zákona o rodině, které umožňuje navrátit se ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku o rozvodu k dřívějšímu příjmení pouhým oznámením matričnímu úřadu, nelze aplikovat v případě, kdy je nutné absolvovat uznávací řízení u nejvyššího soudu. Takto provedená změna

příjmení je od správního poplatku osvobozena. Matriční úřady sice požadované změně příjmení vyhověly, avšak v obecném režimu správního řízení o změně příjmení. Vzhledem k poměrně nízkému poplatku za povolení změny příjmení na předešlé příjmení (ve výši 100 Kč oproti 1 000 Kč v jiných než zákonem stanovených případech) mezi úřadem a občanem ke sporům zpravidla nedocházelo.

Ochránce zahájil šetření a zjistil, že krajský úřad si v této věci vyžádal stanovisko ministerstva vnitra, které se dále obrátilo na ministerstvo spravedlnosti. I po obdržení stanoviska z ministerstva vnitra, které bylo pro paní J. B. příznivé, zůstal však krajský úřad nečinný. Teprve po zásahu ochránce svoji nečinnost odstranil a zajistil, aby vybraný správní poplatek byl paní J. B. vrácen. Ochránce doporučil ministerstvu vnitra, aby se svým stanoviskem v této věci, adresovaným krajskému úřadu, seznámilo všechny matriční úřady v České republice.

Evidence obyvatel, občanské průkazy, cestovní doklady a ostatní

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 51 podnětů.

Většina podnětů z této oblasti se týkala řízení o **zrušení údaje o místě trvalého pobytu**. Praxe ukazuje, že deklarovaný evidenční charakter údaje o místě trvalého pobytu neodpovídá skutečnosti. Návrhy na zrušení údaje o místě trvalého pobytu jsou podávány zejména z obav před postupem exekutorů. Dlužníky, kteří se v místě svého trvalého pobytu nezdržují a jejichž údaj o místě trvalého pobytu má být zrušen, bývají nejčastěji dospělé děti anebo bývalí partneři navrhovatelů. Ochránce zpravidla nemá důvod zahajovat na základě doručených podnětů navrhovatelů v těchto věcech šetření a podněty jako neopodstatněné odkládá. Výjimkou je postup některých úřadů, které přerušují řízení a navrhovatele odkazují k soudu i tehdy, je-li zřejmé, že užívací právo k bytu zaniklo tím, že se uživatel z bytu odstěhoval. V těchto případech by si měl správní orgán učinit úsudek o zániku užívacího práva sám.

S rušením údaje o místě trvalého pobytu a následným zaevidováním místa trvalého pobytu na adrese ohlašovny je spojena otázka doručování úředních písemností. Nepřebírá-li ohlašovna pobytu poštovní zásilky pro občany, kteří mají na této adrese zaevidován trvalý pobyt, s tím, že se na této adrese nezdržují, nelze jí to vytýkat. Je ovšem v zájmu těchto občanů, aby uvedli jinou adresu pro doručování. Ochránce na tento problém upozorňuje v souvislosti s novou úpravou doručování v novém správním řádu účinném od 1. 1. 2006.

Podněty na úseku **občanských průkazů a cestovních dokladů** byly v roce 2005 spíše výjimečné. Na základě individuálních podání občanů zahájil ochránce dvě šetření z vlastní iniciativy proti ministerstvu vnitra. Záměrem prvního šetření bylo upozornit na právně nevyjasněnou úpravu postupu úřadů v otázce platnosti cestovních dokladů po změně příjmení sňatkem. Druhý problém, na který ochránce upozornil, se týká situace občanů po ztrátě nebo odcizení občanského průkazu, kdy navrhl, aby bylo umožněno vydávat na žádost na počkání občanský průkaz bez strojově čitelné zóny. Na oba návrhy ochránce bylo reagováno pozitivně. Návrhy byly akceptovány a v průběhu legislativního procesu byly zapracovány do novely zákona o cestovních dokladech a zákona o občanských průkazech (sněmovní tisk č. 1 068). Ministerstvo vnitra oproti tomu dosud neakceptovalo návrh, aby bylo umožněno na žádost občana zapsat jako nepovinný údaj do občanského průkazu místo narození podle stavu územního členění v době narození občana.

Podnět sp. zn.: 3769/2005/VOP/TČ

Správní orgán při rozhodování o zrušení údaje o místě trvalého pobytu si může sám učinit úsudek o tom, zda občanovi zaniklo užívací právo k objektu, příp. k jeho části. Jedině správní orgán je oprávněn rozhodnout o zrušení údaje o místě trvalého pobytu.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. K. se stížností na nečinnost Městského úřadu v T., který od března 2005 nerozhodl o jeho návrhu na zrušení údaje o místě trvalého pobytu pro syna. Důvodem podání byla skutečnost, že syn se v předmětné nemovitosti již delší dobu nezdržuje, nemá zde uloženy žádné osobní věci a neustále mu na jeho adresu chodí nějaké upomínky za nezaplacené půjčky, a dokonce i obsílky od soudu.

Jak bylo následně ochráncem zjištěno, pan J. K. se na městský úřad skutečně obrátil s výše uvedeným návrhem, ale ke svému podání mimo jiné přiložil i „Návrh na zahájení řízení o určení, zda zde je či není užívací právo“, opatřený originálem razítka podatelny okresního soudu. Městský úřad proto přerušil správní řízení do doby, než bude o návrhu soudem pravomocně rozhodnuto. Jsou-li okolnosti případu zjevné, jako tomu bylo v tomto případě, pak není podle názoru ochránce možné přerušování řízení uspokojivě odůvodnit. V září 2005 vydal okresní

soud usnesení, že řízení se zastavuje a po nabytí jeho právní moci bude věc postoupena městskému úřadu. V odůvodnění usnesení soudu je uvedeno, že v daném případě není dána pravomoc soudu, a proto po nabytí právní moci usnesení bude věc postoupena městskému úřadu jako orgánu příslušnému k vyřízení této věci.

Městský úřad po doručení usnesení okresního soudu rozhodl o zrušení údaje o místě trvalého pobytu pro syna pana J. K.

Podnět sp. zn.: 2828/2004/VOP/MV

Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle zákona o občanských průkazech je občan k žádosti o vydání nového občanského průkazu povinen předložit rodný list nebo rodný a křestní list, případně další doklady potřebné k odstranění zjištěných rozporů pouze v případě, nemůže-li předložit dosavadní občanský průkaz.

Paní J. L., úřednice v důchodu, narozená v roce 1921 na býv. Podkarpatské Rusi, požádala prostřednictvím matričního úřadu v místě svého bydliště o vydání nového občanského průkazu již v roce 2004 (tj. ještě před tím, než byla pro občany narozené před 1. 1. 1936 učiněna novelou zákona o občanských průkazech výjimka z povinné výměny občanských průkazů). K žádosti předložila svůj platný občanský průkaz z roku 1974 a dále česky a slovensky psaný rodný list, vydaný na býv. Podkarpatské Rusi v době, kdy toto území bylo součástí Československa. Zde je třeba poznamenat, že v roce 1974 podle tehdejších předpisů nemuseli občané narození v cizině předkládat k žádosti o občanský průkaz matriční doklad vystavený zvláštní matrikou v Brně. Úřad s rozšířenou působností, příslušný k vydání občanského průkazu, jemuž byla žádost postoupena, žádal, aby paní J. L. předložila k žádosti rodný list ze zvláštní matriky v Brně. Úřad tento svůj postup až později na dotaz ochránce odůvodnil tak, že v databázi informačního systému bylo jako místo narození uvedeno SSSR a z rodného listu předloženého žadatelkou nebyl stát místa narození – dle aktuálního stavu – zřejmý.

Zákon o občanských průkazech zužuje povinnost předložit doklady potřebné k odstranění zjištěných rozporů pouze na případy, kdy občan nemůže předložit dosavadní občanský průkaz. Zákon stanoví občanu obecně povinnost předložit výpis ze zvláštní matriky v Brně, předkládá-li k doložení údajů zapisovaných do občanského průkazu doklad vystavený orgánem cizího státu, avšak lze mít za to, že občan tuto povinnost nemá, předkládá-li k vydání občanského průkazu dosavadní občanský průkaz.

Paní J. L. učinila svým povinností žadatelky o vydání nového občanského průkazu více než zást, když prostřednictvím matričního úřadu předložila doklad, vydaný na býv. Podkarpatské Rusi, který jí k vydání občanského průkazu dosud vždy postačoval. Úřad s rozšířenou působností mohl z předloženého dokladu poměrně snadno zjistit, že byl vydán na území býv. Podkarpatské Rusi. Toto území bylo v roce 1921 součástí Československa, později náleželo Sovětskému svazu a nyní je součástí Ukrajiny, což jsou skutečnosti v České republice všeobecně známé, které není třeba dokazovat.

2.11 Státní správa soudnictví

Průtahy v řízení, nečinnost soudů, nevhodné chování soudních osob

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 254 podnětů.

V rámci podnětů z oblasti státní správy soudnictví se ochránce zabýval **šetřením průtahů v řízení**, správou soudních poplatků, nevhodným chováním soudních osob a pochybeními správy soudních kanceláří.

Ačkoliv článek 38 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, zakotvuje právo každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, v praxi se nedaří tento článek Listiny vždy a beze zbytku naplňovat. Podobně Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jejímž signatářem je i Česká republika, ve svém článku 6 hovoří o právu na spravedlivé řízení, které zahrnuje právo každého na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem.

Stížnosti na průtahy v soudních řízeních, které tvoří nejčastější skupinu podnětů spadajících do oblasti státní správy soudů, vznikají zejména u těch soudů, které jsou dlouhodobě přetížené, to znamená, že celkový nápad věcí převyšuje kapacitu soudců, kteří tyto věci projednávají a rozhodují. Soudy se rovněž zpravidla těžko vyrovnávají s „dluhem z minulosti“, kdy nedodělky (spisy starších časových řad), jež vznikly zejména v devadesátých letech, významně

komplikují snahu soudů pracovat bez průtahů. Stává se tak, že i když počet soudců u určitého soudu dnes již odpovídá průměrnému počtu nově napadlých věcí, nevyhnou se soudci časovým prodlevám, neboť jsou nuceni přednostně zpracovávat věci starší. Nové věci pak čekají, až na ně přijde řada (spisy se totiž v zásadě vyřizují podle pořadí, v němž napadly žaloby), a vznikají tak nové další průtahy, na které si účastníci řízení oprávněně stěžují. O pomoc s navýšením početního stavu soudců ochránce výslovně v roce 2005 požádal předseda Okresního soudu v Břeclavi a předsedkyně Okresního soudu v Ústí nad Labem.

Ústavní soud ve svých nálezech opakovaně judikoval, že průtahy v řízení nelze ospravedlnit ani obecně známou přetížeností soudů, jelikož je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině základních práv a svobod a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod byly respektovány a případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají ochranu svých práv v přiměřené době. Je tedy věcí ministerstva spravedlnosti, jež je ústředním orgánem státní správy soudů a jehož úkolem je vytvářet soudům podmínky po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné a dohlížet vhodným způsobem a v mezích zákona o soudech a soudcích na řádné plnění úkolů soudcům svěřených, aby na základě poznatků ze své dohledové činnosti přijímalo adekvátní opatření reagující na konkrétní situaci na určitém soudě.

Veřejný ochránce práv se s tímto názorem ztotožnil, a proto v roce 2005 několikrát oslovil ministerstvo spravedlnosti s upozorněním na zjištěné nedostatky, ať již v obecné rovině, nebo konkrétně u určitých soudů. Také v rámci šetření od některých soudů požadoval informaci, zda své personální problémy řešily s nadřízeným soudem, případně s ministerstvem spravedlnosti, nebo zda jim je alespoň signalizovaly.

V měsíci listopadu roku 2005 proběhla v rámci speciálního šetření z vlastní iniciativy schůzka veřejného ochránce práv s představiteli ministerstva spravedlnosti odpovědnými především za řešení stížností a personální politiku ministerstva. Důvodem šetření byl ochráncem zjištěný nejednotný způsob vyřizování stížností dle zákona o soudech a soudcích, formálnost postupu a šablonovitost odpovědí ministerstva a nedostatečná koordinace práce mezi jednotlivými odbory (překrývání působnosti a neochota řešit některé otázky). Poznatky a dílčí závěry z této schůzky budou použity v rámci další činnosti veřejného ochránce práv v roce 2006.

Při odhalování příčin průtahů je vedle (stále) nejčastěji uváděných výše uvedených objektivních důvodů často zjištěno, že příčinou průtahů je nečinnost způsobená soudním znalcem, který buď nepožádal soud o prodloužení lhůty k vypracování znaleckého posudku, jež pak dodal soudu až po urgenci (někdy i opakovaně), nebo se soudem nespolečně pracoval jinak (nedostavil se na soudní jednání, nepřebíral soudní obsílky apod.). Přístup předsedů soudů k těmto nežádoucím excesům byl shledán spíše benevolentním, a proto ochránce upozornil některé předsedy soudů na nutnost vyžadovat dodržování určených lhůt k vypracování znaleckých posudků a plnění dalších povinností znalce s tím, že znalece, který (opakovaně či závažně) poruší své povinnosti, je nutné poučit o zákonné možnosti jeho odvolání, popř. ho odvolat nebo snížit jeho odměnu za vypracování posudku. Ochránce je přesvědčen, že by předsedové krajských soudů měli být informováni o „problémových“ znalcích (jsou to totiž oni, kdo mohou znalce odvolat). Proto navrhl, aby předsedové okresních soudů postupovali tyto informace předsedům krajských soudů. Ministerstvo na tento poznatek ochránce zareagovalo vstřícně s tím, že je v jeho silách navržený postup ochránce písemně předsedům krajských soudů sdělit a doporučit.

Oproti minulosti se ochránce častěji setkával s podněty, v nichž stěžovatelé poukazují na **tzv. nevhodné chování soudních osob**, přičemž nejvíce výhrad je vznášeno na adresu soudců. Pokud stěžovatel uvádí námitky, které lze kvalifikovat jako námitky podjatosti soudce, je poučen o nutnosti uplatnit námitku podjatosti dle občanského soudního řádu, tj. v rámci soudního procesu. Při šetření tohoto typu stížností dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že by se poněkud archaický přístup orgánů státní správy soudů při vyřizování těchto stížností měl změnit. Na do jisté míry jednostranný postup orgánů státní správy soudů při šetření tohoto typu stížností spočívající v tom, že prostor k vyjádření dostává toliko jedna ze stran, a to strana soudní, bez zpětné vazby na stěžovatele, upozornil ochránce na schůzce s představiteli ministerstva. Ochránce je přesvědčen, že projednáním věci za účasti obou stran by se odstranily pozdější námitky strany nezúčastněné k učiněným zjištěním. Tento přístup ochránce ministerstvo shledalo správným a zavázalo se ho dále aplikovat a doporučovat soudům při vyřizování stížností tohoto charakteru.

Podnět sp. zn.: 298/2005/VOP/DM

Ustanovení trestního řádu, podle něhož se spis s dovoláním předkládá nejvyššímu soudu až po uplynutí lhůty k dovolání všem oprávněným osobám, působí v praxi problémy a ve svém důsledku znemožňuje plynulé soudní řízení.

Pan T. G. se na ochránce obrátil se stížností na soudní průtahy v dovolacím řízení. Ve své trestní věci podal dovolání již v lednu 2004, do doby podání stížnosti, tj. do ledna 2005, však toto dovolání spolu s příslušným spisem nebylo postoupeno nejvyššímu soudu k rozhodnutí, ačkoliv stěžovatel upozorňoval na nepřiměřenou délku řízení u orgánů státní správy soudů, jimiž jsou předseda a místopředseda soudu.

Při posuzování stížností na průtahy v soudním řízení by měl předseda soudu vždy vzít v úvahu příčiny průtahů a měl by hodnotit jejich povahu. Při zjištění důvodnosti stížnosti je pak povinen přijmout adekvátní opatření k nápravě, o nichž musí rovněž vyrozumět stěžovatele. Ochránce se při svém šetření zaměřuje na včasnost a řádnost vyřízení stížností a obecně na dodržování zákona o soudech a soudcích.

Šetřením ochránce bylo zjištěno, že rozsudek vrchního soudu v dané věci, vztahující se k rozsudku krajského soudu a týkající se dvanácti obžalovaných, se nepodařilo krajskému soudu, vyjma 3 obžalovaných, doručit prostřednictvím pošty. Proto vydal krajský soud v srpnu 2003 příkazy k dodání do výkonu trestu odnětí svobody dle ustanovení § 321 odst. 3 trestního řádu. Podle zjištění policie se však tři odsouzení nezdržovali v místě bydliště, a jeden z nich se dokonce zdržuje v cizině. Zadržení však nebyli, a proto jim rozsudek odvolacího soudu doručen nebyl. Mezitím byla několika odsouzenými podána dovolání, která však nemohla být nejvyššímu soudu předložena vzhledem k povinnosti uložené soudu prvého stupně ustanovením § 265h odst. 2 trestního řádu, podle něhož se spis s dovoláním předkládá nejvyššímu soudu až po uplynutí lhůty k dovolání všem oprávněným osobám. To však v daném případě u všech odsouzených splněno nebylo. Povinnost vyčkat uplynutí lhůty k podání dovolání všem oprávněným osobám vyplývající z požadavku, aby mohlo být o všech případných dovoláních proti těmž rozhodnutí rozhodnuto dovolacím soudem najednou, znamenala v tomto případě značné průtahy v řízení.

S ohledem na skutečnost, že v postoupení spisu na nejvyšší soud bránilo soudu prvního stupně splnění zákonem stanovené povinnosti, ochránce konstatoval, že soud nepochybil, neboť postupoval podle platné právní úpravy a neúnosná doba, po kterou nebyl spis předložen nejvyššímu soudu k projednání dovolání stěžovatele, proto nebyla vyhodnocena jako průtah zavinený na straně soudu.

Ochránce je přesvědčen, že uvedená platná právní úprava znemožňuje plynulé soudní řízení, a proto je úpravou nevyhovující, která si žádá určité korekce. Ochránce se proto rozhodl o tomto případě informovat s cílem podnítit diskusi nad změnou tohoto ustanovení trestního řádu.

Podnět sp. zn.: 4177/2005/VOP/PJ

Zapůjčení soudního spisu jinému trestnímu soudu není důvodem pro nečinnost soudu při rozhodování o tom, jakou část náhradního trestu je třeba vykonat v případě úhrady poměrné části peněžitého trestu.

Pan S. P., toho času ve výkonu trestu ve Věznici O., se na ochránce obrátil s prosbou o pomoc. Byl přesvědčen o tom, že s ohledem na zaplacení poměrné části peněžitého trestu je v době podání podnětu ochránci ve výkonu trestu odnětí svobody již protiprávně.

Ochránce se rozhodl v předložené věci zahájit okamžitě šetření a pro naléhavost situace zvolil telefonický kontakt se soudem. Důvodem nečinnosti soudu (konkrétně vedoucí trestní kanceláře) bylo dle zjištění ochránce zapůjčení spisu jinému soudu v další trestní věci stěžovatele. Ředitelkou správy soudu (místopředseda soudu pro trestní věci nebyl v dané chvíli přítomen) byla příslibena neprodlená náprava.

Ještě v den uskutečněného telefonátu veřejného ochránce práv (5. 12. 2005) byl stěžovatel z výkonu trestu propuštěn. Další den místopředseda soudu ochránce faxem informoval kromě jiného o tom, že pochybení způsobené vedoucí trestní kanceláře bude projednáno na poradě vedení soudu. Dle vyjádření místopředsedy soudu měl být stěžovatel z výkonu trestu odnětí svobody propuštěn již 21. 10. 2005.

Později ochránce obdržel doplnění místopředsedy soudu, podle kterého na poradě vedení soudu bylo rozhodnuto o změně na pozici vedoucí trestní kanceláře. Věc byla projednána

s vedoucími rejstříků trestního oddělení se závěrem, že v podobných případech musí být spis neprodleně předložen příslušnému předsedovi senátu k rozhodnutí. S ohledem na provedená opatření ochránce šetření uzavřel a stěžovatele poučil o možnosti uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Podnět sp. zn.: 4355/2004/VOP/DM

Jakmile bylo řízení zahájeno, je podle občanského soudního řádu povinností soudu i bez dalších návrhů postupovat tak, aby věc byla co nejrychleji projednána a rozhodnuta. To platí i v případech, že průtahy v řízení nejsou shledány toliko na straně soudu, ale jsou částečně zaviněny soudním exekutorem, který je osobou stojící mimo soudní soustavu.

Paní R. Č. se obrátila na ochránce se žádostí o pomoc v souvislosti s probíhajícím exekučním řízením na její majetek. Vedle stížnosti na průtahy v řízení požadovala pomoc v odblokování svého účtu u banky a zrušení příkazu k úhradě nákladů exekuce jako nedůvodného. Ochránce stěžovatelce sdělil, že není v jeho působnosti přezkoumávat průběh exekučního řízení a měnit vydaná rozhodnutí, ale vzhledem k tomu, že podnět směřoval i na nepřiměřenou délku soudního řízení, zahájil šetření ve věci průtahů.

Výsledkem provedeného šetření bylo zjištění, že průtahy v řízení nejsou jediným pochybením, ke kterému v šetřené věci došlo. Za hlavní a závažné pochybení ochránce označil to, že vyšší soudní úřednice neinformovala příslušný peněžní ústav o nabytí právní moci usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu povinné, čímž byl zmařen účel exekuce. Závažným aspektem celého případu byla dále skutečnost, že příslušný soudní spis byl od února 2005 postrádán. Rekonstrukce spisu, započatá již v době šetření ochránce, nebyla skončena, zejména v důsledku toho, že soudní exekutor na opakované výzvy soudu k předložení spisu nereagoval. Z tohoto důvodu nebylo možno ověřit, zda soudní exekutor předložil soudu námítky stěžovatelky proti exekučnímu příkazu o nákladech exekuce soudu k rozhodnutí (stejně jako to, zda soud dodržel lhůtu pro rozhodnutí o těchto námítkách).

S ohledem na výše uvedená zjištění předseda soudu přijal opatření k nápravě spočívající v udělení výtky vyšší soudní úřednici za její pochybení a postihl ji odebráním osobního příplatku. Druhé soudní úřednici, která nesla odpovědnost za ztrátu spisu, vytkl nepřijatelnou práci se spisem. Předseda soudu opětovně vyžádal od soudního exekutora zaslání exekučního spisu. V září 2005 předseda soudu ochránci sdělil, že dokončil šetření postupu soudních osob a soudního exekutora. Po jeho urgenci soudní exekutor se soudem spolupracoval již bez dalších průtahů, a proto bylo možno za součinnosti soudního exekutora a povinné dokončit rekonstrukci spisu a ověřit další rozhodné skutečnosti. Po ukončení rekonstrukce spisu příslušná soudkyně ve věci rozhodla.

Ochránce uzavřel šetření konstatováním, že v šetřené věci došlo k několika shora popsaným pochybením a rovněž nebyla dodržena zákonná lhůta pro rozhodnutí o námítkách proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce. Podle ustanovení § 88 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, platí, že pokud exekutor námítkám proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce v plném rozsahu nevyhoví, postoupí je bez zbytečného odkladu soudu, který o námítkách rozhodne do 15 dnů. Tato lhůta byla v šetřeném případě zjevně překročena. Průtahy tak shledal ochránce jednak na straně soudního exekutora, který rozhodl o námítkách (tak, že jim nevyhověl) za cca 5 měsíců od podání námitek povinnou, a také na straně soudu, který o nich rozhodl až za cca 8 měsíců od postoupení spisu soudu.

Ochránce hodnotil pozitivně, že se předseda soudu zhostil prošetřování stížnosti velmi odpovědně, když prostudoval celý exekuční a stížnostní spis, pojmenoval chyby, kterých se soud (jeho zaměstnanci) dopustil a přijal operativní opatření k nápravě. Předseda soudu nadto celou věc osobně se stěžovatelkou projednal a omluvil se jí za způsobená pochybení. Pokud jde o průtahy způsobené soudním exekutorem, ochránce doporučil předsedovi soudu, aby soudního exekutora důrazně upozornil na nutnost zamezení průtahů při předkládání spisu soudu, neboť tak způsobuje průtahy v exekučním řízení jako celku. Ochránce v této souvislosti vyjádřil názor, že by nebylo zcela od věci vést na soudu rejstřík stížností na exekutory, po určitém čase vždy z něj získané poznatky vyhodnocovat a činit vůči soudním exekutorům příslušná opatření.

Podnět sp. zn.: 589/2005/VOP/DM

Chování soudních osob se posuzuje ve světle zásad stanovených obecně závaznými právními předpisy, zejména zákonem o soudech a soudcích, vyhláškou ministerstva spravedlnosti o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, dalšími rezortními předpisy a zároveň normami slušného chování. Každé soudní řízení musí být vedle dodržování všech zákonných předpisů vedeno kulturně a důstojně.

Do Kanceláře veřejného ochránce práv se dostavil pan L. S. se stížností na nevhodné chování soudkyně Obvodního soudu pro P. Do protokolu uvedl, že se způsobem vyřízení svých stížností adresovaných Obvodnímu soudu pro P. a Městskému soudu v P. není spokojen, a to zejména proto, že ho nikdo k předmětu stížnosti nevyšlechl.

Ochránce zahájil šetření oslovením předsedy dotčeného soudu, přičemž mu navrhl, aby v rámci prošetřování důvodnosti stížnosti zvolil postup dle ustanovení § 172 zákona o soudech a soudcích a aby vyslechl stěžovatele, popř. další osoby, které mohou přispět k objasnění věci a k jejich námitkám na chování vyřizující soudkyně.

Místopředsedkyně soudu pro věci civilní zorganizovala schůzku zúčastněných stran. Stěžovateli bylo umožněno se znovu vyjádřit ke své stížnosti a osoby, které byly přítomny údajnému nevhodnému chování předsedkyně senátu, včetně právního zástupce stěžovatele, byly vyslechnuty.

Ochránce stěžovatele upozornil, že v souvislosti s namítaným nevhodným chováním soudkyně je třeba si uvědomit, jakými zásadami je ovládáno jednání u soudu. Účastník řízení má možnost hovořit poté, kdy je soudcem vyzván, soudce má možnost odejmout slovo účastníkovi, který např. opakuje stejné argumenty, nehovoří k věci nebo uvádí fakta, která jsou již soudu známa. Od nevhodného chování je nutno také odlišit podjatost soudce, která se řeší námitkou v rámci soudního procesu.

Ve zprávě o výsledcích šetření ochránce pozitivně zhodnotil bezodkladnou reakci místopředsedkyně soudu na jeho návrh ohledně vyslechnutí stěžovatele a dalších osob. Poté bylo totiž shledáno určité pochybení v chování soudkyně, ačkoliv se během šetření stížnosti taková intenzita nevhodného chování, jakou ve svých vyjádřeních uváděl stěžovatel, neprokázala.

Podnět sp. zn.: 3765/2005/VOP/TČ

Podle obchodního zákoníku mají soudy a jiné orgány státní správy povinnost upozornit rejstříkový soud na neshodu mezi skutečným právním stavem a stavem zápisů v obchodním rejstříku, jakmile tato skutečnost při jejich činnosti vyjde najevo. Jestliže obsah zápisu v obchodním rejstříku odporuje ustanovení zákona a nápravy nelze dosáhnout postupem podle zvláštního právního předpisu, vyzve rejstříkový soud osobu, které se zápis týká, ke zjednání nápravy. Jde-li o právnickou osobu a tato osoba ve stanovené lhůtě nápravu nezjedná, může ji soud i bez návrhu zrušit, je-li takový postup v zájmu ochrany třetích osob.

Na ochránce se obrátila paní V. K. se stížností na nečinnost krajského soudu při zajišťování shody mezi skutečným právním stavem a stavem zápisu v obchodním rejstříku. V roce 1998 totiž zjistila, že na její nemovitosti má nahlášeno své sídlo společnost, která zde ale nikdy fakticky nesídlila. Proto se písemně obrátila na živnostenský úřad a současně i na krajský soud se žádostí o napravení tohoto stavu. Na tyto její písemnosti ale ani jeden z oslovených úřadů nereagoval. Jelikož v dubnu 2004 stěžovatelku navštívil exekutor za účelem zabavení majetku pro dluhy této společnosti, dostavila se opět na krajský soud, kde jí byla přislíbena náprava, což se ale nestalo. Proto se obrátila na živnostenský úřad, který provedl místní šetření a zjistil, že společnost se na adrese svého sídla nezdržuje, nemá zde poštovní schránku pro přijímání písemností a není jí zde možno kontaktovat. Na základě těchto zjištění krajskému soudu odeslal upozornění na neshodu mezi skutečným právním stavem a stavem zápisu v obchodním rejstříku.

S ohledem na sdělení paní V. K. zahájil ochránce v dané věci šetření na průtahy, jehož výsledkem bylo zjištění, že společnost byla do obchodního rejstříku zapsána v roce 1995. V době zápisu (tj. v roce 1995) nebylo povinností zapisovaného subjektu dokladovat vztah ke svému sídlu, a proto soud tehdy tuto okolnost nezkoumal a zapsal adresu uvedenou v návrhu a ve společenské smlouvě. Jelikož společnost nereagovala na výzvy soudu, předložil soudní tajemník na konci roku 2004 rejstříkový spis vyřizující soudkyni k zahájení řízení o zrušení společnosti s likvidací. Toto řízení bylo usnesením soudu zahájeno 9. 11. 2005.

Předseda krajského soudu konstatoval, že doba od října 1999, tedy od výzvy soudu jednatelem, do dubna 2004, kdy se znovu na soud obrátila paní V. K., se nejeví jako přiměřená. Soudní tajemník totiž 2. 11. 1999 nařídil založit rejstříkový spis do spisovny, aniž dal návrh na zahájení řízení o zrušení společnosti s likvidací, což provedl až za pět let. Domníval se totiž, že z důvodu vadného sídla nelze společnost zrušit. Soudnímu tajemníkovi byl nesprávný postup vytknut a nebyl dosud (i když to umožňuje nová právní úprava) zařazen do funkce vyššího soudního úředníka.

2.12 Doprava a spoje

Správa na úseku pozemních komunikací, dopravně správní agendy

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 82 podnětů.

Stejně jako v minulých letech se na ochránce v podnětech z této oblasti obracely osoby především se žádostí o pomoc v případech, kdy **byly na doposud užívanou cestu umístěny překážky bránící či ztěžující její další užívání**. Podněty se však týkaly také posouzení charakteru konkrétní pozemní komunikace, a to především rozlišení mezi „místní komunikací“ a „veřejně přístupnou účelovou komunikací“, což má význam pro určení rozsahu pravomocí silničního správního úřadu.

Veřejný ochránce práv při vyřizování podnětů dospěl k poznatku, že menší obce si často nejsou vědomy svých pravomocí vyplývajících ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy nevystupují vůči majitelům pozemků na jejich území z pozice **silničního správního úřadu**. Pochybení se však dopouštějí také stavební úřady, které při udělování souhlasu se stavbami oplocení či různých bran a závor ne vycházejí ze znalosti místních podmínek a nevyžadují po silničních správních úřadech jejich stanovisko k otázce, zda se na pozemcích dotčených drobnou stavbou nenachází veřejně přístupná pozemní komunikace. V důsledku těchto nesprávných postupů úřadů se občané dostávají do situací, kdy na jedné straně vystupuje stavebník, který v dobré víře (se souhlasem stavebního úřadu) zbudoval oplocení svého pozemku, případně provedl s tím související úpravy zahrady apod., a na druhé straně osoba, které tím bylo zamezeno v užívání tradiční přístupové cesty k její nemovitosti.

V roce 2005 ukončil veřejný ochránce práv šetření zahájené v roce 2003 z vlastní iniciativy, jehož cílem mělo být **vyjasnění sporných výkladových otázek zákona o pozemních komunikacích** s ministerstvem dopravy. Byly odstraněny výkladové rozdíly mezi ochráncem a ministerstvem, pokud jde o samotný pojem pozemní komunikace, o hlediscích k určování, zda jde v konkrétním případě o místní nebo účelovou komunikaci, o roli silničního správního úřadu ve stavebním řízení, o povolování omezujícího dopravního značení na účelových komunikacích a byly vyřešeny i další sporné otázky. Významným krokem ze strany ministerstva bylo to, že na základě návrhu ochránce poskytlo krajským úřadům metodické stanovisko ve sporných interpretačních otázkách zákona o pozemních komunikacích. Ministerstvo naopak nenaplnilo zcela očekávání ochránce, pokud jde o zapracování jeho poznatků do připravované novely zákona o pozemních komunikacích.

Ochránce se v roce 2005 velmi podrobně zabýval také problematikou **postupu orgánů veřejné správy při odtahu vozidel**. Četnost podnětů týkajících se odtahů vozidel, tvořících překážku provozu na pozemních komunikacích nebo v souvislosti s tzv. blokovým čištěním, o němž rozhodují příslušné silniční správní úřady dle zákona o pozemních komunikacích, utvrdila ochránce v názoru, že současná právní úprava a praxe správních orgánů a dalších subjektů podílejících se na řešení odtahů vozidel činí v běžném životě nemalé potíže. Proto v roce 2005 zahájil šetření z vlastní iniciativy, oslovením primátorů statutárních měst získal poznatky o správní praxi v jednotlivých městech, ty následně vyhodnotil a vyslovenými závěry se pokusil o sjednocení dosavadního nejednotného postupu.

Podněty z oblasti **dopravně správní agendy** byly v roce 2005 poznamenány vstupem České republiky do Evropské unie. Týkaly se i nadále zejména problémů s registrací vozidel a jejich dovozem do České republiky, získání řidičského oprávnění nebo profesního osvědčení. Při posouzení jednotlivých podnětů ochráncem vyvstala proto potřeba zohlednění komunitárního práva a míry jeho transpozice do práva vnitrostátního.

Podnět sp. zn.: 1626/2005/VOP/MB

Stavební úřad je v případě, kdy obdrží ohlášení drobné stavby – oplocení pozemku – povinen přihlídnout i k tomu, zda oplocením dané parcely nedojde k zamezení přístupu na existující pozemní komunikaci.

S podnětem se na ochránce obrátil pan A. S., jemuž sousedé stavbou oplocení svého pozemku uzavřeli jediný přístup k jeho nemovitosti. Stavba oplocení přitom byla provedena na základě souhlasu stavebního úřadu, který si nevyžádal stanovisko silničního správního úřadu. Na základě předložených dokumentů, mezi nimiž byly i starší fotografie daného pozemku, dospěl ochránce k závěru, že na pozemku, který byl oplocen, se původně nacházela veřejně přístupná účelová komunikace.

Za pozemní komunikaci je třeba ve smyslu zákona o pozemních komunikacích třeba považovat každou „dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti“ bez ohledu na to, zda má či nemá zpevněný povrch či je samostatnou věcí v občanskoprávním smyslu. Nemožnost oplocení pozemku, jenž je komunikací, bez souhlasu dotčeného správního orgánu (silničního správního orgánu) pak vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích.

Podnět sp. zn.: 3387/2004/VOP/VBG ve vazbě na řadu dalších

Procesní úkon, jímž policista či strážník obecní policie rozhoduje o odtahu vozidla tvořícího překážku provozu na pozemních komunikacích podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, podléhá soudnímu přezkumu.

Vozidlo nerespektující dočasný zákaz stání, např. v souvislosti s čištěním komunikací, je vlastník komunikace oprávněn odtáhnout. Náklady spojené s odtahem nehradí vlastník odtahovaného vozidla jen tehdy, prokáže-li vlastníkově komunikace závažné důvody, které mu znemožnily, aby vozidlo odstranil včas sám.

Ochránce zahájil souborné šetření z vlastní iniciativy poté, kdy šetřením řady individuálních podnětů týkajících se problematiky odtahů vozidel zaznamenal, že současná právní úprava a praxe správních orgánů a dalších subjektů podílejících se na řešení těchto situací v běžném životě činí potíže.

Odtahování vozidla prakticky připadá v úvahu tehdy, tvoří-li vozidlo překážku provozu na pozemních komunikacích podle zákona o provozu na pozemních komunikacích a dále v souvislosti s tzv. blokovým čištěním, o němž rozhodují příslušné silniční správní úřady podle zákona o pozemních komunikacích.

Při zahájení šetření ochránce oslovil primátory všech statutárních měst a hlavního města Prahy s dotazem na stávající praxi v jejich městech. Takto získané poznatky potvrdily aplikační nejednotnost a odlišnost postupů v jednotlivých statutárních městech, což nesporně nelze sloučit přinejmenším s požadavky na obecné principy dobré správy. Výsledkem šetření ochránce bylo doporučení jednotného postupu, s nímž oslovení představitelé statutárních měst vyjádřili v konečném důsledku souhlas a ochotu k jeho realizaci.

2.13 Správní trestání, řízení k ochraně pokojného stavu

Přestupky a jiné správní delikty

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 118 podnětů.

Jako v předešlém období se podněty z této oblasti nejčastěji týkaly postupu správních orgánů při projednání přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, majetku a přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu.

Oproti předchozím rokům věnoval ochránce zvýšenou pozornost také **postupu orgánů Policie ČR v souvislosti s jejich činností před oznámením přestupku** správnímu orgánu. Ve snaze přispět k zefektivnění postupu správních orgánů při projednávání oznámených přestupků seznámil ochránce policejního prezidenta se svými poznatky o pochybeních orgánů Policie ČR, které se vyskytovaly ve více šetřených podnětech, a jejich výskyt proto nebylo možné označit pouze za ojedinělé selhání těchto orgánů. Předmětem výhrad ochránce byla zjištěná nečinnost orgánů policie poté, kdy se dozvěděly o spáchání přestupku, dále nadbytečnost některých prováděných šetření či poznatky o nedostatečném využívání institutu předvedení osob, u nichž je dáno podezření ze spáchání přestupku a ztěžují provedení těchto úkonů tím, že se

nedostavují na předvolání, nezdržují se v místě evidovaném jako místo trvalého pobytu apod. Další skutečností komplikující v praxi orgánů policie včasné prošetření věci a její odevzdání správním orgánu jsou šetření prováděná orgány policie za účelem odstranění pochybností o kvalifikaci skutku, v němž má být spatřován přestupek, zejména pokud jde o posouzení otázky, zda je dáno podezření ze spáchání „pouze“ přestupku, nebo trestného činu. V této souvislosti dospěl ochránce s policejním prezidentem k názorové shodě, že zjištění sebemenšího náznaku toho, že by se ve věci mohlo jednat o podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu, by mělo vést policejní orgán k tomu, že zahájí trestní řízení. Po dobu provádění úkonů v trestním řízení se staví jednorochní lhůta k projednání přestupku a zvyšuje se tak naděje na případné projednání přestupku ve správním řízení.

V souvislosti s poznatky, které vyplynuly ze šetření individuálních podnětů, ochránce vedl jednání o **obsahu pokutových bloků** (uložených v blokovém řízení) s ministerstvem financí, které je zákonem zmocněno k jejich vydávání.

Blokové řízení je zkrácené řízení o přestupku, kdy je přestupek řešen příslušným orgánem na místě, a to vypsáním pokutového bloku. Jedná se o rychlý a efektivní institut k projednání méně závažných přestupků. V zásadě existují dva druhy pokutových bloků – blok na pokutu na místě nezaplacenou a blok na pokutu na místě zaplacenou. Pokutové bloky obsahují vždy část A, kterou si ponechává správní orgán, a část B, kterou obdrží přestupce. Pokutový blok má jednak funkci evidenční a kontrolní (o vybraných peněžních částkách příslušným orgánem), dále pokutový blok (resp. jeho část B) slouží jako potvrzení o zaplacení pokuty (v případě pokuty na místě zaplacené), jednak je správním rozhodnutím sui generis. Ochránce zjistil nesoulad mezi obsahem pokutových bloků a požadavky stanovenými zákonem o přestupcích a správním řádem. Ochránce spatřoval nedostatky zejména v nesprávné formulaci textu předtištěného na pokutovém bloku a v jeho nevhodném grafickém rozvržení (prakticky vylučující řádné vypsání bloku).

Závažnější výhrady ochránce se týkaly obsahu části B pokutových bloků (předávaných přestupci), které neobsahovaly základní náležitosti rozhodnutí stanovené zákonem. Ochránce poukázal na skutečnost, že pokutový blok má povahu správního rozhodnutí a přestupce by měl od příslušného orgánu obdržet pokutový blok, který bude obsahovat příslušné náležitosti rozhodnutí, tedy komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta uložena. Ochránce rovněž upozornil na problém, který vyvstává v případě, že je uložena pokuta v nominální hodnotě jiné, než je vyznačeno na tom kterém bloku (na pokutu na místě zaplacenou). V praxi je řešena situace vydáním několika bloků (v celkové „hodnotě“ rovnající se uložené pokutě), vzhledem k výše uvedenému je tedy v jedné přestupkové věci příslušným orgánem vydáno několik rozhodnutí. Takový postup je z formálního hlediska nejen nesprávný, ale v budoucnu, zejména v souvislosti se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění novely č. 411/2005, která od 1. 7. 2006 zavádí bodové hodnocení porušení povinností stanovených zákonem o provozu na pozemních komunikacích, nelze vyloučit, že v důsledku administrativního pochybení dojde k zaevidování několika přestupků místo jednoho. Po projednání připomínek s ministerstvem financí se některé z výše uváděných nedostatků tiskopisů pokutových bloků podařilo odstranit v dotisku bloků před koncem roku 2005. V případě dalších připomínek nebylo možno zajistit nápravu pouhou změnou či doplněním stávajících vzorových tiskopisů pokutových bloků. Nápravu lze očekávat teprve se zavedením zcela nových vzorových tiskopisů pokutových bloků, jak požaduje ochránce. Tomu by neměla bránit ani skutečnost, že realizaci změny formátu údajně brání rozměry služebních brašniček, které jsou součástí výstroje příslušníků Policie ČR. Ministerstvo financí již zahájilo kroky k vyhotovení nových pokutových bloků.

Podnět sp. zn.: 1625/2005/VOP/DU

Skutečnost, že řidičem motorového vozidla je žák autoškoly, neznamená, že by se taková osoba nemohla zaviněně dopustit protiprávního jednání v souvislosti s řízením motorového vozidla při výcviku jízdy. Míru jejího zavinění je třeba posoudit s ohledem na znalosti a schopnosti související s provozem vozidla na pozemních komunikacích do té doby získané.

Pan V. H. byl jako řidič osobního motorového vozidla účastníkem dopravní nehody v Praze. Druhým účastníkem dopravní nehody bylo vozidlo autoškoly, které řídila žákyně pod dohledem instruktora. Policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení věc odevzdal Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) k projednání přestupku. K námitce stěžovatele dozorová státní zástupkyně postup policejního orgánu přezkoumala a shledala správným. Státní zástupkyně konstatovala, že odpovědnost žákyně autoškoly za dopravní nehodu nepřichází v úvahu a že instruktor autoškoly nemohl dopravní nehodě zabránit. Magistrát věc dopravní nehody odložil před zahájením řízení o přestupku, jeho postup byl ovlivněn uvedeným názorem státní zástup-

kyně. K žádosti stěžovatele magistrát zaslal případ k přezkoumání ministerstvu dopravy. Z vyjádření ministerstva dopravy vyplynulo, že mělo dojít k zahájení řízení o přestupku proti instruktorovi, příp. žákyni autoškoly. Magistrát názor ministerstva nepřijal.

Ochránce konstatoval dvě zásadní pochybení magistrátu. První, že věc dopravní nehody odložil před zahájením řízení o přestupku. Spisový materiál obsahoval dostatek informací, na jejichž základě mohlo a mělo být řízení o přestupku zahájeno proti řidičce vozidla (bývalé žákyni autoškoly) a především instruktorovi autoškoly. Druhé, že správní orgán nezměnil názor na otázku řízení o přestupku ani poté, kdy obdržel sdělení ministerstva dopravy, na jehož základě měl správní orgán přehodnotit svůj postoj k věci a o přestupku zahájit řízení.

Ochránce při šetření dospěl k dílčímu závěru, že zavinění dopravní nehody nemůže být apriori vyloučeno jak u instruktora, tak žáka autoškoly. Míru zavinění žáka autoškoly je třeba posoudit s ohledem na znalosti a schopnosti související s provozem vozidla na pozemních komunikacích do té doby získané. Jinak tomu bude na počátku kurzu autoškoly, jinak před skončením kurzu, anebo v případě, že žák je již držitelem určité skupiny řidičského oprávnění. Míru zavinění je rovněž třeba zkoumat u instruktora autoškoly, který má dohlížet na jízdu svěřeného žáka autoškoly a pozitivně ji ovlivňovat s ohledem na aktuální dopravní situaci při provozu na pozemních komunikacích.

Magistrát po seznámení se závěry ochránce navrhl a provedl několik opatření k nápravě. Jedním bylo zahájení řízení o přestupku proti instruktorovi autoškoly. Řízení bylo zahájeno. Bylo však zahájeno v době, kdy již vinou předchozí nečinnosti magistrátu uplynula převážná část lhůty, po jejímž uplynutí dochází k zániku odpovědnosti za přestupek. Krátce po zahájení bylo řízení z uvedeného důvodu zastaveno.

Podnět sp. zn.: 4087/2004/VOP/DU

Pokud z podání plyne podezření o spáchání přestupku, nemůže je správní orgán vyřídit jako stížnost. Není-li z podání zřejmé místo spáchání přestupku, je správní orgán, jemuž bylo podání doručeno, povinen tuto skutečnost zjistit k posouzení místní příslušnosti pro řízení o přestupku.

Pan K. K. dne 20. 10. 2004 podal na Městském úřadu ve V. (dále také „městský úřad“) podání, ve kterém uvedl, že on a jeho známý nebyli 15. 10. 2004 obslouženi personálem restaurace N. P. s odůvodněním, že jsou Romové, a dále uvedl, že k prokázání jednání pracovnice restaurace má dva svědky.

Městský úřad podání přidělil k vyřízení útvaru interního auditu, který je posoudil jako stížnost. Pan K. K. byl uvedeným útvarem odkázán na starostu obce J., v níž se má restaurace nacházet. Pracovník útvaru se domníval, že restaurace označená podatelem je restaurací v obci J. Pan K. K. v podání neuvedl místo, kde se jím navštívená restaurace nachází, tedy město V. Pracovník útvaru interního auditu nevyzval pana K. K. k upřesnění podání ve vztahu k místu restaurace. Pracovník útvaru interního auditu konstatoval, že restaurace je soukromým podnikem a ani zaměstnanci Městského úřadu ve V. ani starosta města nemohou direktivně cokoli majiteli restaurace nařizovat. Odpověď útvaru interního auditu pan K. K. neobdržel, protože byla zaslána na chybnou adresu. Pan K. K. se na základě doporučení ochránce obrátil na starostu města a na odbor správních agend městského úřadu. Starosta města pro svoji odpověď panu K. K. využil nedoručené vyjádření pracovníka interního auditu. Podání posoudil jako stížnost.

Odbor správních agend městského úřadu začal věc prošetřovat jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích. Odbor správních agend vyslechl pana K. K., který upřesnil své podání. Poté odbor správních agend vyslechl servírku restaurace, která odmítla pana K. K. a jeho známého obsloužit, a vlastníka restaurace. Správní orgán (odbor správních agend Městského úřadu ve V.) uznal v blokovém řízení vlastníka restaurace vinným ze spáchání uvedeného přestupku a uložil mu pokutu.

Ochránce městskému úřadu vytkl několik pochybení. Především šlo o pochybení útvaru interního auditu, který nesprávně posoudil obsah podání pana K. K. a vyřídl jej jako stížnost. Další pochybení ochránce zjistil v postupu odboru správních agend. Jednalo se především o výhradu k typu řízení, kterým byl vyřízen přestupek vedoucího restaurace. Přestupek, který správní orgán v jeho jednání shledal, byl vyřízen v blokovém řízení. Za přestupek byla uložena podle starosty pokuta v maximální výši, tedy 1 000 Kč. Přitom v nezkráceném typu řízení o přestupku lze za přestupek podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích uložit pokutu do výše 5 000 Kč, v řízení příkazním do 4 000 Kč. Správním orgánem uložená pokuta tak dosahuje pouze pětiny, resp. čtvrtiny možné pokuty v nezkráceném typu řízení, resp. v příkazním řízení.

Ochránce vyslovil přesvědčení, že blokovým řízením obešel úřad ustanovení o nezkráceném typu řízení o přestupku, případně ustanovení o řízení příkazním. V obou dalších typech řízení o přestupku lze uložit vyšší pokutu a je povinnost vydat odůvodněné rozhodnutí. Blokové řízení bylo správním orgánem provedeno dávno poté, co ve věci mělo dojít k zahájení nezkráceného typu řízení o přestupku (anebo rozhodnuto v řízení příkazním). Podle zákona o přestupcích musí správní orgán o věci zahájit řízení bezodkladně, maximálně však do šedesáti dnů od obdržení podání (pokud do té doby věc neodloží, ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu). Řízení o přestupku správní orgán nezahájil v zákonné lhůtě, ač tak učinit měl a mohl, a o přestupku rozhodl až 6. 5. 2005, ačkoli podání obdržel již 25. 1. 2005. Nadto rozhodl toliko o přestupku vedoucího restaurace, a to, jak je výše uvedeno, v blokovém řízení. Za daného stavu považoval ochránce zavedení blokového řízení za opožděné, a proto vadné, a to jak ve smyslu časovém, kdy řízení o přestupku má být zahájeno maximálně do 60 dnů, tak rovněž ve smyslu stavu „řízení“, tj. z pohledu již provedených úkonů a časového odstupu od události. Došlo tak k popření smyslu a účelu jednotlivých typů řízení o přestupcích. O přestupku mělo být rozhodnuto buďto v nezkráceném typu řízení, anebo v řízení příkazním.

O přestupku servírky správní orgán nerozhodl a ze spisu neplynulo, proč tak neučinil. Na námitku ochránce správní orgán reagoval vydáním příkazu, ve kterém shledal servírku vinnou ze spáchání shora uvedeného přestupku.

Řízení o poskytnutí ochrany pokojného stavu

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 13 podnětů.

V průběhu roku 2005 se na veřejného ochránce práv občané obraceli především se stížnostmi na **nečinnost správních orgánů při vyřizování jejich žádostí o ochranu** anebo na nesprávné posouzení jejich věci. V rámci vyřizování doručených podnětů ochránce zaznamenal přetrvávající problémy s aplikací § 5 občanského zákoníku úřady. Stále se opakují problémy, které ochránce zmínil již v souhrnné zprávě za rok 2004, a sice, že správní orgány se mimo meze zákonné úpravy zabývají také právním posouzením případů, i když toto oprávnění nemají. Jejich úkolem je pouze zjištění, zda v daném případě existoval pokojný stav (kterým může být i stav, jenž se jeví jako protiprávní), a pokud do něj bylo svémocně zasaženo, mají poskytnout žadateli ochranu.

Další problematickou stránkou poskytování ochrany pokojného stavu je, že správní orgány přerušují řízení pro předběžnou otázku, kterou je buď vedené soudní řízení o právní stránce věci (což, jak je uvedeno výše, není pro poskytnutí ochrany dle § 5 OZ podstatné), nebo soudní řízení o předběžném opatření. Tento postup však není správný, protože soudní řízení o předběžném opatření a správní řízení mohou až do okamžiku pravomocného soudního rozhodnutí probíhat souběžně.

Podnět sp. zn.: 3064/2004/VOP/MB

Řízení o poskytnutí ochrany podle ustanovení § 5 občanského zákoníku je zahájeno podáním žádosti. Žádost o poskytnutí ochrany musí být vyřizována vydáním správního rozhodnutí. Mylný je názor, že správní rozhodnutí v tomto řízení může být pouze kladné.

Pan J. H. se obrátil na ochránce se stížností na úřad, který mu na jeho žádost o poskytnutí ochrany podle ustanovení § 5 občanského zákoníku (dále jen „OZ“) dopisem odpověděl, že „po zvážení všech skutečností a okolností jeho případu nelze jednoznačně konstatovat splnění zákonných podmínek a zmíněné ustanovení OZ aplikovat“. I když pan J. H. úřad kontaktoval a požadoval vydání rozhodnutí ve věci, úřad mu odpověděl, že není možno ve věci správní řízení zahájit, jelikož ustanovení § 5 OZ předvídá pouze kladné rozhodnutí ve věci, proto se správní řízení zahajuje jen za situace, kdy bylo zasaženo do pokojného stavu prokázáno.

Ochránce v rámci šetření konstatoval pochybení úřadu. Nelze souhlasit s názorem úřadu, že správní řízení ve věci není zahájeno již podáním návrhu, ale zahajuje je správní orgán z moci úřední v případě, kdy z návrhu jednoznačně vyplývá, že podmínky pro poskytnutí ochrany byly splněny. Takový postup by znamenal, že správní řízení by nemělo žádný obsah a jeho účelem by bylo pouze vydání rozhodnutí o poskytnutí ochrany bez posouzení skutkového stavu. Jelikož však v případě zásahu do existujícího pokojného stavu vždy na jedné straně vystupuje ten, do jehož pokojného stavu bylo zasaženo, a na druhé straně ten, komu lze tento zásah přičíst, nelze rozhodovat jen na základě podaného návrhu, ale cílem správního řízení musí být i ověření, zda jsou podmínky pro poskytnutí ochrany dle ustanovení § 5 OZ splněny.

Řízení o poskytnutí ochrany před zásahem do pokojného stavu je proto zahájeno již podáním návrhu (žádosti) a jeho náplní musí být zjištění, zda existoval stav svědčící žadateli, který lze označit za pokojný, dále zda do tohoto pokojného stavu bylo zasaženo (přičemž tento zásah musí být zřejmý, tj. zjistitelný bez složitějšího dokazování) a zda se takto nastalý stav (po zásahu) již sám s ohledem na okolnosti nestal novým stavem pokojným. Všechny uvedené skutečnosti však musí být ve správním řízení řádně zjištěny a teprve poté, resp. na jejich základě, musí být vydáno správní rozhodnutí.

Podnět sp. zn.: 1070/2005/VOP/MB

Správní orgán se v řízení o ochraně podle ustanovení § 5 občanského zákoníku nemá zabývat otázkou „komu svědčí právo“, jelikož tato skutečnost není pro poskytnutí ochrany pokojného stavu významná. Není rovněž podstatné, zda paralelně se správním řízením probíhá soudní řízení v téže věci, jelikož soud zkoumá právní otázky, kterými se naopak správní orgán zabývat nemá. Nemůže tedy ani správní řízení z toho důvodu přerušit.

Pan J. S. požádal ochránce o prošetření správnosti postupu městského a krajského úřadu v řízení o poskytnutí ochrany. Stěžovatel podal v roce 2003 podle § 5 občanského zákoníku žádost o poskytnutí ochrany pokojného stavu, k jehož narušení mělo dojít již v roce 2001, přičemž od roku 2002 vede v téže věci soudní spor o určení vlastnického práva a souběžně podal u soudu i žalobu na vydání věci bývalou partnerkou. Úřad mu ochranu neposkytl a řízení přerušil s odůvodněním, že u soudu probíhá řízení o předběžné otázce.

Ochránce v rámci šetření konstatoval, že poskytování ochrany podle § 5 občanského zákoníku se řídí jednak v něm obsaženou hmotněprávní úpravou a jednak procesněprávními normami správního řádu. Podle § 5 občanského zákoníku došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Podle veřejného ochránce práv musejí být před poskytnutím ochrany žadateli před zřejmým zásahem do pokojného stavu zjišťovány a prokázány následující skutečnosti:

- Skutečnost, že zde existoval pokojný stav. Za pokojný je přitom třeba považovat takový stav, který nerušeně trval po tak dlouhou dobu, že jej lze vzhledem k okolnostem považovat za pokojný. Současně pojem „pokojnost“ není možno vykládat pouze striktně jazykově tak, že se musí jednat o stav naprosto pokojný, kdy s ním plně souhlasí všechny dotčené strany. Rozhodující je pokojnost projevující se navenek, tedy výše uvedená stálost v čase.
- Skutečnost, že došlo k zásahu do tohoto pokojného stavu. V souvislosti s tím je třeba dodat, že se musí jednat o zásah svémocný, tedy nikoliv např. o zásah provedený na základě rozhodnutí kompetentního orgánu či přímo na základě zákona (např. soudně nařízená exekuce na majetek, zatčení pachatele trestného činu apod.).
- Skutečnost, že se jedná o zásah zřejmý, čímž je třeba rozumět zásah zjistitelný bez složitějšího dokazování. Pokud by prokazování existence zásahu vyžadovalo složité dokazování, nebyla by splněna zákonná podmínka pro poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku a správní orgán by musel žádost zamítnout.

Skutečnost, že stav, který byl nastolen zásahem do původního pokojného stavu, se doposud nestal novým stavem pokojným. Dotčené osoby se ochrany proti zásahu musejí domáhat včasně. Jelikož správní orgány v tomto speciálním řízení nechrání právo, ale chrání naopak stav faktický (poslední pokojný stav), je jejich povinností ve správním řízení se zabývat otázkou, zda s ohledem na okolnosti případu již nevznikl nový pokojný stav.

2.14 Správa na úseku realizace práva na zaměstnání a práce

Správa a kontrola na úseku zaměstnanosti a práce

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 60 podnětů.

Stížnosti, které veřejný ochránce práv v roce 2005 obdržel z dané oblasti, přímo souvisí s legislativními změnami, které přinesl rok 2004, z nichž za nejvýznamnější lze považovat **příjetí nového zákona o zaměstnanosti** účinného od 1. 10. 2004. Rozšíření aplikace pravidel správního řízení na doposud faktické úkony úřadů práce (zařazení do evidence, ukončení evidence) a zrušení kritéria prokázaného úmyslu maření součinnosti pro vyřazení z evidence s sebou přineslo významný nárůst podnětů na neoprávněné vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Nezanedbatelná část obdržených podnětů, rovněž jako v roce 2004, napadala

znění § 25 citovaného zákona, jenž neumožňuje vedení v evidenci osobám studujícím v denním studiu po dosažení věku 26 let.

S novou právní úpravou na úseku zaměstnanosti je spjata i velmi početná a stále vzrůstající skupina podnětů směřujících vůči **nečinnosti ministerstva práce a sociálních věcí** jako odvolacího orgánu rozhodujícího ve správním řízení proti rozhodnutím úřadů práce v záležitostech evidence uchazečů o zaměstnání (vyřazení z evidence, přiznání či nepřiznání podpory v nezaměstnanosti).

Veřejný ochránce práv se v roce 2005 rovněž podrobně zabýval výkonem **kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti** a dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů. V několika případech odhalil nedostatky ve skutkových zjištěních zanesených v protokolech o kontrole, zejména se však setkával s nesprávným kontrolním postupem, v jehož důsledku došlo k zásahu do práv a chráněných zájmů jednak autora podnětu ke kontrole (nejčastěji zaměstnanec či bývalého zaměstnanec), jednak došlo způsobem, jímž bylo kontrolní šetření prováděno, k poškozování práv a chráněných zájmů kontrolovaných osob. Předmětem šetření se stala také přiměřenost sankce vzhledem k závažnosti zjištěného porušení pracovněprávních předpisů. Určitý pokles počtu podnětů oproti roku 2004 byl zřejmě zapříčiněn zřízením nových kontrolních orgánů – oblastních inspektorátů práce zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, na něž byla podstatná část kontrolní pravomoci z úřadů práce přenesena. Vzhledem k velmi krátké době jejich působení nebyly v podnětech občanů dosud ohlasy vztahující se k výkonu činnosti inspektorátů zaznamenány. V nadcházejícím období však lze předpokládat postupný přesun těžiště podnětů z oblasti kontrolní činnosti z úřadů práce na nově zřízené oblastní inspektoráty práce, potažmo na Státní úřad inspekce práce.

Podnět sp. zn.: 1327/2005/VOP/JB

Rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, byť by se i opíralo o zákonem předvídané důvody, nemůže současně odporovat účelu zákona, jímž je realizace práva na zaměstnání.

Paní A. K. si stěžovala ochránci na postup Úřadu práce v T. (dále jen „úřad práce“) při rozhodování ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, který považovala za nespravedlivý. Jako uchazečka o zaměstnání nechtěla spoléhat pouze na to, že jí úřad práce zprostředkuje zaměstnání, snažila se také hledat nové uplatnění vlastními silami. Na inzertní tabuli umístěné přímo v budově úřadu práce ji zaujal inzerát na pozici asistentky obchodního oddělení a na uvolněné pracovní místo se přihlásila. Ve čtvrtek 10. 3. 2005 poté, co absolvovala první kolo výběrového řízení, byla ještě týž den přibližně v 17.30 hod. vyrozuměna o tom, že další kolo pohovoru se koná již následující den ráno. Protože si byla vědoma své povinnosti dostavit se na schůzku s úřadem práce sjednanou na pátek 9.15 hod., požádala maminku, aby ji telefonicky omluvila s tím, že se dostaví ihned po ukončení pohovoru. Vzhledem k tomu, že úřední hodiny úřadu práce jsou v pátek pouze do 13.00 hod., neměla možnost návštěvu u úřadu práce ještě týž den uskutečnit. Na úřad práce se dostavila v nejbližší pracovní den, tj. v pondělí 14. 3. v 8.00 hod. ráno, s potvrzením o účasti ve výběrovém řízení. Následující den ji úřad práce pro nesusouhlasnost z evidence uchazečů o zaměstnání vyřadil.

Ochránce šetřením z vyžádané dokumentace ověřil, že údaje uváděné stěžovatelkou v podnětu odpovídají skutečnosti. Přestože svou neúčast na sjednané schůzce na úřadu práce prostřednictvím své matky předem telefonicky omluvila, dostavila se bezprostředně následující pracovní den a předložila doklad o své účasti ve výběrovém řízení, úřad práce důvod její neúčasti na schůzce neshledal vážným důvodem ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti a paní A. K. vyřadil z evidence uchazečů z důvodu maření součinnosti s úřadem práce. Stěžovatelka se proti rozhodnutí odvolala k ministerstvu práce a sociálních věcí.

Pojem vážné důvody, které mohou uchazeči o zaměstnání bránit v součinnosti s úřadem práce, vymezuje ustanovení § 5 písm. c) zákona tak, že jsou to důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, osobní péči o převážně nebo úplně bezmocnou fyzickou osobu nebo částečně bezmocnou fyzickou osobu starší 80 let, ve zdravotních důvodech nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, které uchazeč o zaměstnání doloží a prokáže. Skutečnost, že výše uvedený důvod možné neúčasti na jednání s úřadem práce není zákonem výslovně uveden, ačkoli by tomu tak dle názoru ochránce být mělo, postup úřadu práce nezodpovídá, neboť z jeho dikce je zřejmé, že jde o výčet demonstrativní. Jednání uchazečky tak bylo možno podřadit pod „jiné důvody“ zákonem přímo nespécifikované. Na námitku úřadu práce, že účast ve výběrovém řízení nelze brát jako vážný důvod nedostavení se na schůzku s úřadem práce, neboť se jedná o čistě soukromou aktivitu uchazeče, nelze než argumentovat tím, že která jiná činnost uchazeče by pak měla být považo-

vána za vážný důvod jeho nepřítomnosti než ta, jež realizuje účel zákona a je pro úřad práce žádoucí tím, že mu, laicky řečeno, „usnadňuje práci“. Lze připustit, že jednání jiného uchazeče, při němž by jeho účast ve výběrovém řízení byla předem plánovaná, na úřadu práce neomluvená a bez snahy dostavit se, jakmile překážka pomine, může maření součinnosti s úřadem práce představovat. Vzhledem k tomu, že zákon umožňuje rozsáhlou míru správního uvážení, je třeba k uchazečům přistupovat individuálně se znalostí jejich osobnostních faktorů, stávající situace a osobních i rodinných poměrů.

Nedostatky zjištěné šetřením veřejného ochránce práv byly již v průběhu šetření napraveny zrušením napadaného rozhodnutí odvolacím orgánem.

Podnět sp. zn.: 1615/2004/VOP/JB

Obdrží-li správní orgán podání, k jehož vyřízení není ze zákona příslušný, je povinen je neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní N. Z., jednatelka společnosti s ručením omezeným, protože nesouhlasila s postupem Úřadu práce v K. a ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „úřad práce“ a „MPSV“), neboť společnosti jako zaměstnavateli byla uložena pokuta pro porušení pracovníprávních a mzdových předpisů ve výši 10 000 Kč. Ochránce si od úřadu práce vyžádal kompletní spisovou dokumentaci pro posouzení postupu z hlediska dodržování pravidel kontrolní činnosti u uvedeného zaměstnavatele. Po prostudování spisu dospěl k závěru, že kontrolní šetření proběhlo zcela v souladu s právními předpisy platnými v době konání kontroly a neshledal v postupu úřadu práce při provedení kontroly žádné pochybení. Na druhé straně prošetřením postupu MPSV jako odvolacího orgánu při vyřízení odvolání stěžovatelky proti napadanému rozhodnutí úřadu práce shledal závažné pochybení procesního charakteru.

Stěžovatelka, která se údajně neřídila poučením o odvolání uvedeným v rozhodnutí úřadu práce, adresovala své odvolání přímo MPSV jako odvolacímu orgánu. Ze spisové dokumentace vyplývá, že odvolání stěžovatelky bylo ministerstvu doručeno 3. 11. 2003. Mělo se tak jednat o poslední den patnáctidenní zákonné odvolací lhůty. Dne 5. 11. 2003 zaslalo MPSV prostřednictvím elektronické pošty úřadu práce dotaz, zda předmětné odvolání úřad práce obdržel také. Záporná odpověď z úřadu práce byla ministerstvu doručena až za dva dny, tedy 7. 11. 2003, a téhož dne bylo odvolání zaměstnavatele úřadu práce postoupeno. Dne 23. 1. 2004 vydalo MPSV rozhodnutí, jímž se dle ustanovení § 60 tehdy platného správního řádu odvolání zamítá jako opožděné.

Ministerstvo práce a sociálních věcí porušilo ustanovení § 20 správního řádu tím, že postoupilo podání doručené MPSV jako odvolacímu orgánu nikoliv neprodleně, ale až čtvrtý pracovní den od jeho doručení. Povinnost neprodleného postoupení vyplývá i z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, který považuje lhůtu za zachovanou pouze tehdy, je-li poslední den lhůty učiněno podání u příslušného orgánu, případně je-li prokazatelně podána zásilka poštovní přepravě obsahující uvedené podání. Je proto třeba, aby nepřislušný správní orgán jednal bez zbytečných průtahů (lhůta bude zachována, pokud je alespoň poslední den lhůty odevzdá poštovní přepravě) a nepřispěl tak, vedle samotného účastníka řízení, který učinil podání u nepřislušného správního orgánu, k marnému uplynutí odvolací lhůty. Z textu odvolání, které ministerstvo jako nepřislušný orgán přímo od odvolatele obdrží, v převážné většině případů není patrné, které datum je posledním dnem odvolací lhůty, z čehož vyplývá povinnost neprodleně, bez ohledu na komunikaci s příslušným správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni, reagovat a odevzdat podání poštovní přepravě.

Ochránce šetření uzavřel konstatováním, že úřad práce se v provádění kontroly zaměstnavatele nedopustil pochybení. V postupu MPSV při vyřízení odvolání stěžovatelky ochránce konstatoval pochybení spočívající v porušení § 20 správního řádu a nerespektování zásady hospodárnosti řízení. Ministr práce a sociálních věcí přijal odpovídající opatření, aby k obdobným pochybením nedocházelo.

2.15 Dozor státu nad územní samosprávou a právo na informace

Dozor státu nad územní samosprávou a její ochrana

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 10 podnětů.

Na ochránce se i v roce 2005 obraceli stěžovatelé, kteří byli nespokojeni s výkonem dozoru nad samosprávnými orgány obce. Podle právní úpravy účinné v roce 2005 dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonávaly krajské úřady a ministerstvo vnitra. Občané se na orgány dozoru obraceli s požadavkem na provedení přezkumu činnosti orgánů obce z hlediska souladu se zákonem o obcích a v mnohých případech též požadovali zásah orgánů dozoru do činnosti, která nemohla být předmětem dozoru, protože v ní obce vystupovaly jako účastníci vztahů soukromého práva.

Podněty sp. zn.: 1827/2005/VOP/ZS, sp. zn.: 1828/2005/VOP/ZS a další

Právu občana požadovat projednání určité záležitosti zastupitelstvem obce odpovídá povinnost zastupitelstva věcí se zabývat, tj. zařadit věc na program zasedání zastupitelstva, nebo zařazení do programu odmítnout.

Manželé Ž. se obrátili na ochránce se stížnostmi na porušení svých práv občanů podle zákona o obcích, spočívající v nečinnosti a protiprávním postupu zastupitelstva obce M. H. (dále jen „obec“), které nevyhovělo jejich žádostem o zařazení určitých konkrétních záležitostí na program zasedání zastupitelstva, ani návrhy neprojednalo podle představ stěžovatelů. Předmětem stížnosti byl i postup ministerstva vnitra při dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce.

Občan obce má právo podílet se na správě obce mimo jiné využitím práv obsažených v § 16 zákona o obcích. Podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích má právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo obce má povinnost se věcí zabývat, tj. zařadit věc na program zasedání zastupitelstva obce, anebo zařazení do programu odmítnout za předpokladu, že členové zastupitelstva musí být s obsahem návrhu občana dostatečně seznámeni. Právo občana tedy nemá povahu nároku na to, aby zastupitelstvo obce jeho návrhy zařadilo do programu zasedání zastupitelstva obce a jeho návrhům vyhovělo.

Ochránce se s názorem stěžovatelů neztotožnil a souhlasil se závěry ministerstva vnitra, že stěžovatelům nebylo upřeno právo podílet se na správě obce. V činnosti ministerstva vnitra při dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce tak neshledal pochybení, která by odůvodňovala přijetí opatření k nápravě.

Podnět sp. zn.: 2232/2005/VOP/ZS

Starosta obce, v níž není zvolena rada obce, je oprávněn vykonávat její pravomoc, pokud nejde o věci, které zákon o obcích vyhradil zastupitelstvu obce, nebo pokud si je zastupitelstvo obce samo nevyhradilo.

Dva členové zastupitelstva obce V. B. požádali ochránce o přešetření postupu krajského úřadu při dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce V. B., konkrétně se jednalo o nakládání s dřevem z pokácených stromů. Porušení zákona, špatné hospodaření obce a překračování zákonných oprávnění starostou obce spatřovali stěžovatelé v tom, že nakládání s dřevem z pokácených stromů nebylo předem projednáno ani schváleno zastupitelstvem obce, stejně jako poskytnutí tvrzených neoprávněných výhod jiným osobám v podobě činnosti pracovní čety a využití mechanismů v majetku obce. Uváděli, že představa, že starosta obce, byť s kompetencemi rady obce, může zcela volně nakládat s obecním majetkem, je dle jejich názoru neudržitelná a postup obce považovali za protizákonný, zejména proto, že obec podle jejich názoru nejednala dle projevené vůle zastupitelstva obce. V této souvislosti se dovolávali rozsudku nejvyššího soudu sp. zn.: 21 Cdo 224/2002, podle jehož právní věty starosta obce sice vykonává kompetence rady obce a zřejmě může nakládat s movitým majetkem, ale nemůže vytvářet sám vůli obce, může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. O prošetření postupu obce při nakládání s majetkem obce požádali odbor kontroly ministerstva vnitra. Stížnost vyřídil dozorcující krajský úřad, který shledal postup obce v souladu se zákonem. Orgán dozoru dospěl k závěru, že v tomto případě byl starosta obce, v níž není zvolena rada obce, oprávněn s majetkem obce nakládat na základě pravomoci dané mu zákonem o obcích, protože zastupitelstvo obce si rozhodování v této věci nevyhradilo. Právní posouzení krajského úřadu považovali oba zastupitelé za nesprávné.

Ochránce se ztotožnil se závěrem krajského úřadu. Na popisovanou situaci je třeba aplikovat ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého v obci, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak. Posuzovaný případ do zákonem vyhrazené působnosti zastupitelstva obce, resp. navíc ještě rozšířené s ohledem na absenci rady obce, nepatří. Jde tedy o tzv. ostatní záležitost patřící do samostatné působnosti, o které byl oprávněn a povinen rozhodnout starosta obce, neboť zastupitelstvo obce si rozhodování v tomto případě nevyhradilo.

K citaci části právního textu z rozsudku nejvyššího soudu ochránce uvedl, že pojednávaný případ se odehrál v době účinnosti zákona o obcích č. 367/1990 Sb., který byl zrušen. Věcně se týkal udělení generální plné moci pro zastupování obce při právních úkonech v občansko-právní oblasti. Šlo o obec, která měla zvolenou radu obce. Proto právní věta, že starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce a může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat, odpovídala jiným skutkovým i právním podmínkám. V případě obce V. B. byl starosta obce, v níž není zvolena rada obce, oprávněn s majetkem obce nakládat na základě pravomoci dané mu zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., citovaný judikát proto nelze na tuto situaci aplikovat. Ochránce proto stěžovateli sdělil, že v postupu dozorového orgánu neshledal pochybení a jeho stanovisko se v podstatě shoduje se závěrem, ke kterému dospěl krajský úřad.

Právo na informace

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 8 podnětů.

Ochránce usiloval v tomto roce především o **odstranění některých nedostatků zákona o svobodném přístupu k informacím** tím, že se účastnil legislativního procesu. Prakticky všechny ochránci známé vady zákona, které komplikovaly přístup občanů k informacím, by měla odstranit novela, již poslanecká sněmovna schválila na konci roku 2005. Novela řeší vhodným způsobem především otázky zpřístupnění soudních rozhodnutí, úhrady nákladů za vyhledání informací, vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů či poskytování informací, který byly sice získány od třetích osob, ale vznikly za použití veřejných prostředků.

V činnosti úřadů jsou ovšem nadále při uplatňování práva na informace patrné nedostatky. Úřady mají především stále tendenci zkoumat, jestli má žadatel na informaci nárok, k čemu ji hodlá použít a podobně. Přitom zákon o svobodném přístupu k informacím je založen na principu, že žadatel žádný důvod své žádosti uvádět nemusí. Povinný subjekt mu má jednoduše poskytnout všechny informace, o které požádá, kromě těch, u kterých to zakazuje přímo zákon. Velmi patrná je snaha úřadů nutit žadatele, aby prokázal právní zájem na zjištění informace u ukončených správních řízení. Pokud je řízení pravomocně skončeno a žadateli nejde přímo o nahlížení do spisu, ale pouze o získání určitých informací, pak je úřad povinen mu informace o řízení poskytnout (samozřejmě až po vyloučení osobních údajů účastníků, utajovaných skutečností a podobně). V samotném správním řízení pak dosud často docházelo k tomu, že úřady odpíraly účastníkům řízení právo na kopie dokumentů ze spisu a místo toho je nechávaly si činit pouze výpisy a poznámky. Ochránce se dařilo tuto praxi v jednotlivých případech úspěšně prolamovat. Systematické řešení však přinesl až nový správní řád.

Dalším závažným prohřeškem je odrazování žadatelů tím, že úřady požadují vysoké **úhrady nákladů za vyhledání informací**. Je třeba si uvědomit, že poskytování informací je běžnou součástí služby veřejnosti, nikoliv jakýmsi „nadstandardem“. Úhrada nákladů je proto institut, který by měly úřady využívat jen výjimečně, pokud rozsah vyhledávání opravdu významně zasahuje od běžného výkonu státní správy, a jen v takové míře, aby náklady fakticky neblokovaly občanům přístup k informacím.

Podnět sp. zn.: 373/2003/VOP/KČ

Každý má nárok na informace z pravomocného správního rozhodnutí v rozsahu zákona o svobodném přístupu k informacím, i když nebyl účastníkem skončeného správního řízení.

Panu A. D. byly odepřeny informace, které požadoval podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jednalo se o informace o obsahu pravomocného správního rozhodnutí, jímž byly městu V. M. povoleny stavební úpravy památkově chráněného hřbitova. Informace o obsahu rozhodnutí v tom rozsahu, v jakém je požadoval, odmítl panu A. D. poskytnout památkový odbor krajského úřadu a jeho rozhodnutí potvrdilo po odvolání i ministerstvo kultury. Oba úřady tvrdily, že pan A. D. neprokázal oprávněný zájem na zjištění požadovaných informací podle správního řádu. Zákon o svobodném přístupu k informacím se podle uvedených úřadů v tomto případě vůbec neuplatní.

Pan A. D. se obrátil na veřejného ochránce práv a na základě dílčích výsledků šetření se rozhodl podat proti rozhodnutí ministerstva kultury správní žalobu. Ochránce nicméně již mezitím vyslovil svůj právní názor na věc, a proto se rozhodl dokončit šetření. V závěrečném stanovisku konstatoval, že správní řád pouze stanovuje rozšířená práva nahlížení do spisu pro účastníky řízení a osoby, které prokáží oprávněný zájem. To však nevylučuje uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím. Ostatní osoby mají také nárok na informace z ukončeného správního řízení, pokud o ně požádají, ovšem v jejich případě je samozřejmě třeba vyloučit z poskytnutých informací osobní údaje, informace o majetkových poměrech osob a další informace, o kterých to zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví. Krajský úřad a ministerstvo kultury však šly daleko za hranice tohoto zákonného omezení práva na svobodný přístup k informacím. Proto ochránce navrhl, aby ministerstvo své rozhodnutí o zamítnutí odvolání přezkoumalo.

Ministerstvo kultury závěrečné stanovisko ochránce neakceptovalo. S ohledem na probíhající soudní řízení o správní žalobě ochránce nepřistoupil k sankcím proti ministerstvu podle § 20 zákona o veřejném ochránci práv. V červnu 2005 obdržel ochránce od pana A. D. zprávu o rozsudku Městského soudu v Praze, jímž soud vyhověl podané správní žalobě a v zásadě přistoupil na právní argumenty ochránce. Rozhodnutí ve věci není konečné, neboť ministerstvo kultury podalo kasační stížnost, o které bude rozhodovat nejvyšší správní soud. Do meritorního rozhodování soudu ochránce nemůže zasahovat, proto své šetření ukončil. S panem A. D. je však ve styku a vývoj této průlomové kauzy sleduje.

2.16 Vybrané oblasti z ostatních oborů v působnosti ochránce

V roce 2005 bylo z ostatních oblastí v působnosti doručeno celkem 152 podnětů.

Utajované skutečnosti, činnost Národního bezpečnostního úřadu

Podněty týkající se ochrany utajovaných skutečností (nově utajovaných informací) a bezpečnostní způsobilosti, které směřují vůči postupu Národního bezpečnostního úřadu, nejsou v praxi veřejného ochránce práv příliš časté, což je způsobeno mimo jiné i tím, že dotčená osoba má možnost využít zákonem stanovených procesních pravidel vycházejících z obecných pravidel správního řízení s tím, že v poslední instanci rozhoduje soud. Pokud však ochránce takový podnět obdrží, zpravidla se jím meritorně zabývá.

Podnět sp. zn.: 4265/2005/VOP/VK

V rámci řízení o vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti je nezbytné, aby Národní bezpečnostní úřad získané informace (od příslušné zpravodajské služby) řádně vyhodnotil a posoudil přiměřenost mezi tím, jaká skutečná rizika z těchto informací vyplývají a jaké by byly důsledky případného zamítavého rozhodnutí ve věci (ztráta zaměstnání).

Národní bezpečnostní úřad nevydal paní K. A. doklad o bezpečnostní způsobilosti s tím, že k její osobě byly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že vykazuje takové chování a způsob života, který může mít vliv na její ovlivnitelnost a důvěryhodnost. Proti tomuto rozhodnutí podala paní K. A. stížnost k řediteli Národního bezpečnostního úřadu a současně se obrátila na veřejného ochránce práv.

Za dané situace se veřejný ochránce práv, přes probíhající stížnostní řízení, rozhodl zahájit šetření a vyzooměl ředitele Národního bezpečnostního úřadu s tím, aby mu zajistil veškerý spisový materiál k nahlédnutí. Součástí spisu o bezpečnostní způsobilosti jmenované byl totiž i výsledek šetření příslušné zpravodajské služby, na jehož základě Národní bezpečnostní úřad konstatoval výše zmíněné.

Po seznámení se s tímto výsledkem ochránce přímo na místě vyjádřil svoje nesouhlasné stanovisko se způsobem, jakým Národní bezpečnostní úřad získané informace vyhodnotil, s tím, že přijaté závěry považuje, s ohledem na možné důsledky rozhodnutí (ztráta zaměstnání paní K. A.), za zcela nepřiměřené ve vztahu k rizikům, která z těchto informací vyplývala. Současně se však rozhodl respektovat probíhající stížnostní řízení a vyčkat na rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu s přesvědčením, že následný přezkum povede k vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti. To se také nakonec stalo, když stížnosti jmenované bylo rozhodnutím ředitele Národního bezpečnostního úřadu vyhověno s konstatováním, že výsledek šetření zpravodajské služby svým obsahem nepostačuje k učinění závěru, že stěžovatelka vykazuje takové chování anebo způsob života, které má vliv na její důvěryhodnost a ovlivnitelnost.

Správa na úseku podnikání, živnostenské úřady a ochrana spotřebitele

Na úseku správy živnostenského podnikání se ochránce opakovaně setkává s nedostačnou kontrolou povinnosti podnikatelů prokazovat **vlastnické či uživatelské právo k prostorům**, v nichž je umístěno místo podnikání nebo provozovna. Na místo/sídlo podnikání jsou dále navázány nejrůznější další veřejnoprávní instituty (především doručování zásilek státními orgány), jakož i problematika provádění exekucí (v případě „fiktivního sídla“ exekutor například zabaví majetek v rodinném domě či bytu osob, které nemají s nepoctivým podnikatelem nic společného). Současně je na problematiku sídla provozoven navázána i oblast uplatňování reklamací dle zákona o ochraně spotřebitele, jakož i problematika spotřebitelských smluv.

V této věci se ochránce obrátil na vybraná statutární města s žádostí o informace, jakým způsobem živnostenské úřady kontrolují dodržování povinností podle živnostenského zákona. Přestože šetření dosud není ukončeno, ochránce již nyní vidí potřebu důslednější ochrany vlastnických práv (resp. práva na respektování soukromí), stejně jako celkové zjednodušení evidence provozoven. Stávající stav je totiž v řadě aspektů zbytečně byrokratický, a to jak pro samotné podnikatele, tak pro živnostenské úřady, které jsou zatíženy mnohdy zbytečnými činnostmi, a díky zákonu současně neumožňuje účinnější ochranu třetích osob (vlastníků nemovitostí).

V oblasti ochrany spotřebitele ochránce zjistil, že přílišná specializovanost (již však lze současně označit také za „neefektivní roztržitost“) správních úřadů, které se ochranou spotřebitele zabývají, vede k určitému rezortismu, a ve svém důsledku ochranu spotřebitele oslabuje. Dále je ochránce toho názoru, že ačkoliv v preventivní rovině existuje řada mechanismů, jak kontrolovat dodržování předpisů chránících spotřebitele (např. kontroly České obchodní inspekce nebo celních úřadů na tržnicích či v supermarketech), v oblasti řešení konkrétních stížností na vady zboží efektivní mechanismus stále chybí.

S problematikou ochrany spotřebitele úzce souvisí oblast regulace reklamy. V tomto směru se ochránce zabýval otázkou výkladu pojmu reklamních materiálů ve smyslu zákona o regulaci reklamy.

Podnět sp. zn.: 3246/2004/VOP/TČ

Pokud chce menšinový spoluvlastník podnikat v nemovitosti, potřebuje k tomu souhlas většinového spoluvlastníka. Pokud tento souhlas neobdrží a i přesto bude v nemovitosti provozovat svoji živnost, porušuje tím povinnost stanovenou mu živnostenským zákonem.

Na ochránce se opakovaně obrátil pan Z. U. se stížností na nečinnost živnostenského úřadu, který nic neučinil proti panu M. H., jenž provozoval v přízemí společné nemovitosti, jež byl stěžovatel dvoutřetinovým vlastníkem, restauraci bez jeho souhlasu. Tento souhlas přitom vyžaduje platná právní úprava živnostenského zákona.

Ochránce šetřením zjistil, že pan Z. U. a pan M. H. jsou podílovými spoluvlastníky domu, v jehož přízemí pan M. H., vlastník 1/3 podílu, zahájil v prosinci 1998 bez souhlasu pana Z. U. provozování restaurace. V dané věci ochránce provedl v roce 2002 již jedno šetření (sp. zn.: 2140/2002/VOP/EH), kdy živnostenský úřad na základě právního názoru ochránce požádal dne 8. 1. 2003 pana M. H. o předložení souhlasu spoluvlastníka nemovitosti s umístěním provozovny, jak to vyžaduje ustanovení § 17 odst. 2 živnostenského zákona. Přestože pan M. H. souhlas majoritního spoluvlastníka s umístěním provozovny neměl, do doby šetření ochránce nebylo živnostenský úřadem v dané věci jakkoli rozhodnuto.

Starosta ochránci v rámci zahájeného šetření sdělil, že pan M. H. dokladoval živnostenskému úřadu, že u Okresního soudu v D. probíhá spor spoluvlastníků o úpravu užívání dotčené nemovitosti. V dané věci starosta trval na názoru, že v tomto případě je nutno akceptovat ustanovení § 139 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož o hospodaření se společnou věcí rozhodují spoluvlastníci většinou, počítanou podle velikosti podílů, a nedosáhne-li se dohody, rozhodne na návrh kteréhokoli spoluvlastníka soud. Vzhledem k této skutečnosti v současné době živnostenský úřad nemůže provádět žádné kroky a řízení týkající se předmětné provozovny, a to do doby pravomocného rozhodnutí soudu, přičemž po skončení soudního řízení bude živnostenský úřad pokračovat podle příslušných ustanovení živnostenského zákona.

V posuzovaném případě bylo zásadní zodpovězení otázky, zda probíhající soudní spor je sporem o určité „předběžné otázce“, pro který by živnostenský úřad mohl vyčkávat s uplatněním postihů vůči panu M. H. Z ustanovení § 17 odst. 2 živnostenského zákona vyplývá, že podmínka souhlasu vlastníka (spoluvlastníka) s umístěním provozovny v předmětné nemovitosti je materiální podmínkou provozování živnosti v provozovně. Z petitu žaloby však ochránce

zjistil, že pokud je žalobcem navrhováno, aby soud vynesl rozsudek v tom smyslu, že pan M. H. není oprávněn provozovat restaurační činnost v objektu, dotčený soud není v civilním řízení oprávněn o tom rozhodnout, poněvadž k tomuto není ze zákona oprávněn (zasahoval by do činnosti správního orgánu). Nejedná se o úpravu užívání nemovitosti ve smyslu ustanovení § 139 odst. 2 občanského zákoníku, poněvadž pan Z. U. jako většinový spoluvlastník netrvá na tom, aby pan M. H. předmětnou část nemovitosti neužíval, ale že není v předmětné části objektu oprávněn provozovat svoji hostinskou činnost. Pokud tedy živnostenský úřad zjistí, že nejsou splněny zákonem stanovené podmínky (vč. souhlasu spoluvlastníka), měl by zahájit příslušné kroky k odstranění tohoto protiprávního stavu.

Na základě uvedených zjištění ukončil ochránce šetření konstatováním pochybení spočívajícího v nečinnosti. Aby tuto nečinnost napravil, přislíbil starosta ochránci, že nebude-li souhlas vlastníka ve stanovené lhůtě předložen, zahájí živnostenský úřad s panem M. H. správní řízení ve věci porušení platných ustanovení živnostenského zákona.

Podnět sp. zn.: 3339/2004/VOP/TČ

I když propagační letáky obsahují současně „nabídkový formulář“, jde o reklamu, která podléhá regulaci podle zákona o regulaci reklamy. Reklamou se rozumí široká škála činností (oznámení, předvedení, prodej) šířených komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti.

Ochránce zahájil šetření na základě podnětu společnosti WS (dále jen „stěžovatel“), jež se na něho obrátila se stížností na nesprávný úřední postup živnostenského úřadu. Stěžovatel zastával názor, že společnost TV porušuje zákon o regulaci reklamy a klame spotřebitele.

Ochránce se zaměřil se na řešení obecnější otázky, zda „leták s objednávkovým formulářem“ (který obdrží spotřebitel) je zásilkovým prodejem či reklamou mající za cíl podporu podnikatelské činnosti. Ochránce zastával názor, že se jedná o reklamu podporující podnikatelskou činnost i přesto, že letáky současně obsahují „nabídkový formulář“, na rozdíl od živnostenského úřadu, který tvrdil, že se jedná o zásilkový prodej. Reklamou se dle zákona o regulaci reklamy rozumí široká škála činností (oznámení, předvedení, prodej), tyto činnosti jsou šířené komunikačními médii a mají za cíl podporu podnikatelské činnosti. V daném případě byly všechny tyto definiční znaky splněny.

Ochránce nepožadoval přijetí dalších nápravných opatření a své šetření uzavřel.

Správa na úseku školství

Stejně jako v minulých letech i v roce 2005 se veřejný ochránce práv zabýval stížnostmi žáků proti vedení škol a jednání učitelů a stížnostmi škol proti postupu ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy při rozhodování v konkrétních případech.

Řada podnětů se také týkala **výkladu nového školského zákona**. Část těchto podnětů byla svým obsahem vyjádřením názorů na instituty zavedené novým školským zákonem (např. možnost podání přihlášky v prvním kole přijímacího řízení pouze na jednu střední školu, zavedení institutu „státní maturity“). V některých případech žádali občané o vysvětlení nové právní úpravy (např. úpravy poplatků v mateřských školách). Veřejný ochránce práv i nadále bude sledovat problémy, které s aplikací nového školského zákona nastanou, a v případě zjištění systémových nedostatků na ně bude poukazovat.

Podnět sp. zn.: 3484/2004/VOP/JH

Nedodržení vnitřních předpisů a základních zásad správního řízení při výkonu správních činností považuje ochránce za postup v rozporu s principy dobré správy. Není-li úřad z objektivních důvodů s to dodržet lhůty stanovené vnitřním předpisem, měl by žadatele informovat o příčinách prodlení, prodloužení lhůty a o předpokládaném termínu vydání rozhodnutí.

České sdružení pro waldorfskou pedagogiku (dále jen „ČSWP“) si ochránci stěžovalo na dlouhodobé průtahy na straně ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) při schvalování samostatného vzdělávacího programu pro výuku na waldorfských školách. Sdružení uvádělo, že od roku 1996 do roku 2003 probíhalo vyučování na waldorfských školách na základě rozhodnutí MŠMT v režimu pokusného ověřování, přičemž experiment byl hodnocen odborníky velmi pozitivně. Koncem roku 2002 požádalo ČSWP o ukončení pokusného ověřování programu Waldorfská škola a jeho zařazení mezi standardní vzdělávací programy. V červnu 2003 MŠMT rozhodlo o zrušení pokusného ověřování vzdělávacího programu Waldorfská škola;

uvedlo, že umožňuje využívání waldorfské pedagogiky v rámci stávajících vzdělávacích programů (např. Základní škola) s využitím metodického pokynu k úpravě vzdělávacího procesu. Uvedený postup MŠMT považoval stěžovatel za protiprávní a urážející vzhledem k absenci odůvodnění a negaci desetiletého úsilí waldorfských škol o oficiální uznání, přičemž odkazoval na mezinárodní dokumenty o ochraně lidských práv, mj. na právo rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání dětí ve shodě s vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením. ČSWP se vůči MŠMT dovolávalo postupu podle správního řádu a dodržování jeho vnitřního předpisu – pokynu č. 10 788/96-22.

Ochránce zahájil ve věci šetření a dospěl k následujícím závěrům. Na schvalování učebních dokumentů nepoužije správní řád, nýbrž pouze přiměřeně základní zásady správního řízení, neboť jde o správní proces v širším slova smyslu. Za zcela legitimní však ochránce považuje právo žadatelů dovolávat se dodržování vnitřního předpisu, který schvalování učebních dokumentů upravuje.

Ochránce pak konstatoval, že lhůty stanovené vnitřním předpisem byly překročeny a další pravidla MŠMT porušilo, přičemž se lze důvodně domnívat, že postup MŠMT vykazuje určitý prvek účelového jednání. Vzhledem k nepřiměřené délce schvalovacího řízení, již mj. způsobily průtahy o komise jako poradního orgánu ministerstva, bylo v důsledku změny právní úpravy přijetím nového školského zákona fakticky znemožněno schválení vzdělávacího programu Celostátní škola podle původních předpisů.

Ochránce dále označil dobu více než 10 let jako testovací období pro vzdělávací programy waldorfských škol za dobu neúměrně dlouhou, stejně jako dobu schvalovacího řízení. Stát měl prostřednictvím MŠMT dát waldorfským školám již dříve zřetelně najevo, zda, případně v jaké formě bude možné waldorfskou pedagogiku v České republice realizovat, aby se mohly jednotlivé školy podle toho zařídit. Období příliš dlouhého posuzování a schvalování nebylo v souladu se zásadami legitimního očekávání a právní jistoty.

S ohledem na skutečnost, že původní schvalovací řízení se po nabytí účinnosti nového školského zákona stalo bezpředmětným, ochránce šetření uzavřel vyslovením pochybení na straně ministerstva. Za stávající situace nemají waldorfské školy jinou možnost, než své vzdělávací programy postupně přizpůsobovat rámcovým vzdělávacím programům.

Správa na úseku dozoru nad kolektivní správou autorských práv

Ochránce se v roce 2005 zabýval problematikou **státního dozoru nad kolektivními správci autorských práv**, který vykonává ministerstvo kultury. Konkrétně se jednalo o dlouhodobé spory týkající se licencí k výkonu kolektivní správy práv kameramanů, scénografů a kostýmních výtvarníků (tzv. výtvarná složka audiovizuálních děl). V dané věci se dopustilo ministerstvo kultury četných pochybení, přičemž postup ministerstva byl opakovaně předmětem úspěšných žalob před správními soudy. Ochránce (společně s nejvyššími soudními institucemi – ústavním soudem a nejvyšším správním soudem) výrazným způsobem přispěl k tomu, aby pochybení ministerstva kultury byla napravena. Současně došlo na ministerstvu kultury v souvislosti se závěry ochránce i k personální obměně příslušného oddělení ministerstva. Podrobnosti vyplývají z níže uvedených podnětů.

Podnět sp. zn.: 7/2004/SZD/PKK, 2196/2003/VOP/PKK a 21/2004/VOP/PKK a další

Skutečnost, že od kolektivního správce odešly osoby, které tento kolektivní správce zastupoval, sama o sobě nemůže být důvodem pro odnětí oprávnění k výkonu kolektivní správy.

Jestliže nedošlo k zesouladění oprávnění k výkonu hromadné správy, není možné odejmout oprávnění k výkonu kolektivní správy, neboť do okamžiku zesouladění není zřejmé, jaká práva k jakým předmětům ochrany kolektivní správce vykonává.

Kolektivní správce O. se na ochránce obrátil s podněty, které směřovaly proti postupu ministerstva kultury v rámci dvou řízení, jež se tohoto kolektivního správce dotýkala (šlo o tzv. řízení o zesouladění a řízení o odnětí licence k výkonu kolektivní správy).

Veřejný ochránce práv souborným šetřením zjistil, že O. jako jeden z kolektivních správců autorských práv disponoval licencí k výkonu práv tzv. audiovize, která mu byla ministerstvem udělena v červenci 1997. V březnu 1998 došlo v O. k vnitřnímu sporu dvou skupin autorů, což vedlo k odchodu části z nich z této organizace a následné nefunkčnosti jejího řízení. O. však nezankl a disponoval licencí i nadále. V průběhu roku 1998 došlo k obměně ve vedení O., jemuž se v letech 1999–2000 podařilo jeho fungování obnovit. Ministerstvo kultury, ač tuto

povinnost podle zákona mělo, na jaře r. 2001 neuvedlo starou licenci O. z roku 1997 do souladu s novým autorským zákonem a v srpnu roku 2001, na základě žádosti skupiny autorů, kteří z O. v roce 1998 odešli, zahájilo řízení o odnětí staré licence z roku 1997.

Ochránce ve svých zprávách o šetření kromě procesních pochybení ministerstva a značných průtahů v řízení shledal, že řízení o odnětí bylo zahájeno nezákonně (tj. důvody pro odnětí neexistovaly) a navíc ministerstvo nesplnilo svou zákonnou povinnost uvést licenci z roku 1997 do souladu s novým autorským zákonem.

Autorský zákon je totiž v části upravující kolektivní správu založen na principu ochrany autorů, současně však chrání i právní jistotu kolektivních správců, pro něž je kolektivní správa projevem výkonu práva na provozování hospodářské činnosti. Jestliže potom dojde ke střetu vůle zastupovaných autorů a vůle kolektivního správce, který hodlá dále provozovat kolektivní správu, nelze automaticky upřednostnit zájmy odšedších autorů před kolektivním správcem, ale je třeba v konečném důsledku řešit otázku střetu ústavně zaručených práv.

Ochránce konstatoval, že odchod zastupovaných autorů sám o sobě nemůže být důvodem pro odnětí licence k výkonu kolektivní správy (důvody by mohly být jiné – např. závažné porušování povinností, případně jiná nezpůsobilost pro výkon kolektivní správy).

Stejně tak dle názoru ochránce nebylo přípustné, aby ministerstvo kolektivnímu správci vyčítalo, že nezastupoval zahraniční autory (autorský zákon tuto povinnost neukládá), nebo aby si samo činilo názor na to, kdo je či není autorem dle autorského zákona. Správní orgán je totiž v daném případě vázán zásadou legality výkonu státní moci, a může proto činit pouze to, co mu zákon umožňuje. Určení autorskoprávního statusu osob spadá do pravomoci i působnosti civilních soudů. Otázka určení autorskoprávního statusu určité osoby (skupiny osob) se potom sice pro správní orgán může stát otázkou předběžnou, avšak není oprávněn si o ní učinit úsudek sám, neboť mu k tomu zákon nedává výslovné zákonné zmocnění.

Jako opatření k nápravě ochránce po ministerstvu požadoval uvedení licence O. z roku 1997 do souladu s autorským zákonem a zastavení řízení o jejím odnětí. Ministerstvo doporučená opatření k nápravě přijalo a uskutečnilo. Ochránce shledal tyto kroky jako dostačující ke zjednání nápravy a šetření ukončil.

3. Podněty z oblastí mimo působnost ochránce a jejich vyřizování

Jak již bylo uvedeno v číselných přehledech v úvodní části této kapitoly, došlo ochránci i v roce 2005 celkem **2 123 podnětů**, které se předmětem, jehož se týkaly, nebo institucí, vůči nimž směřovaly, míjely s jeho zákonem vymezenou působností. Bylo již také zmíněno, že takové podněty pro ochránce vesměs neznamenají snížení pracovního zatížení při jejich vyřizování, v řadě případů je tomu dokonce naopak. Důvodem je jednak jev, o němž bude tato zpráva hovořit dále podrobněji a který lze označit za „kolísání působnosti ochránce“ v jednotlivých fázích časového vývoje téhož právního vztahu či problému. Dalším důvodem je ochráncem stále dodržovaná zásada, podle níž i v případech, kdy není jeho působnost ve věci dána, a nemůže tak využít svých vyšetřovacích oprávnění, považuje za svoji povinnost působit ke zvyšování právního vědomí veřejnosti. Je totiž zřejmé, že mnozí stěžovatelé se ve spleti právních předpisů obtížně orientují a mnohdy z neznalosti nevyužívají příslušných nástrojů k ochraně svých práv, které jim právní normy dávají. Jestliže mezi obecné principy dobré správy patří mj. i vstřícné jednání a naplnění poučovací povinnosti dotčenou institucí, bylo by protismyslné, aby právě instituce, která má podle zákona o veřejném ochránci práv svým působením k dodržování principů dobré správy přispívat, nebyla sama v této oblasti příkladem.

V průběhu doby ochránce vysledoval, že dotazy z některých oborů práva se v různých obměnách v řadě případů v podstatě opakují, i když jejich četnost je v některých obdobích variabilní (např. v roce 2005 to byla v polovině roku mimořádně vysoká četnost dotazů na výkon rozhodnutí – exekuce). Ochránce při vyřizování podnětů mimo působnost neprovádí šetření, a tudíž ani nezkoumá specifika jednotlivých případů. Proto může být jeho informační a poradenská činnost poskytována pouze v obecné rovině, přičemž stěžovatele současně pro získání konkrétní právní pomoci v věci odkazuje na příslušnou instituci s poučovací povinností, v soukromoprávních věcech pak na advokátní poradny, bezplatné občanské, rodinné nebo další poradny, zpravidla provozované při specializovaných nevládních organizacích. Stalo se již pravidlem, že současně s odpovědí zasílá v těchto případech ochránce stěžovateli k lepší orientaci při výběru právní pomoci také seznamy příslušných poraden s průběžně aktualizovanými kontaktními údaji.

Přílohy s informačními texty používal ochránce jako účinný nástroj informování a pomoci veřejnosti již v minulých letech, a to vedle seznamů poraden zejména také k informování o rozsahu své působnosti a náležitostech podnětu k němu. V průběhu roku 2005 rozšířil výrazně počet typů informačních tiskovin, v nichž v obecné rovině odpovídá na nejčastější otázky z různých právních oborů. Tyto „informační letáky“ používá jednak jako přílohy k odpovědím stěžovatelům, jejich široká nabídka je k dispozici v sídle ochránce v prostorách pro osobní kontakt se stěžovatelem a podávání podnětů do protokolu. Průběžně aktualizované seznamy poraden, další potenciálně potřebné adresy s kontaktními údaji institucí a úřadů, ale zejména všechny informační a poradenské texty z různých právních oborů ochránce umístil také v příslušné sekci svých webových stránek www.ochrance.cz. Zkušenosti ochránce z roku 2005 dovolují konstatovat, že účinnost těchto aktivit stoupá a občané informační texty v písemné i v elektronické podobě vyhledávají stále častěji.

Specifickým případem, kdy je působnost ochránce zákonem o veřejném ochránci práv vyloučena a kdy je poučovací povinnost ochránci současně přímo dikcí zákona uložena, je jeho ustanovení § 13. Jedná se o případy, kdy se na ochránce občané nebo právnické osoby obrátí s podněty, které jsou svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností. V těchto případech zákon ochránci ukládá povinnost o tom stěžovatele ihned vyrozumět a poučit ho o správném postupu tak, aby nedošlo ke zmeškání lhůty. V průběhu roku 2005 bylo ochránci doručeno **37 podání**, která svým obsahem byla opravnými prostředky. Vytvoření podmínek pro splnění této povinnosti však vyžaduje důslednou organizaci příjmu všech podání, která jsou veřejnému ochránci práv doručena. Je třeba zajistit jejich okamžité odborné posouzení a v případě, že se jedná o podání naplňující svým obsahem charakter opravného prostředku, okamžitě navrátit písemnost odesílateli s poučením, neboť doručení ani korespondování s ochráncem běh lhůt nestaví.

Již v předcházející části této zprávy byla zmíněna skutečnost, že relativně pregnantní vymezení působnosti veřejného ochránce práv s sebou přináší zmíněné kolísání působnosti v čase, kdy na rozhodnutí či úkony vedené v oblasti mimo působnost ochránce (v těchto případech zpravidla rozhodování v samostatné působnosti obce) navazuje rozhodování či úkony, kdy je působnost ochránce již dána, přičemž ony fáze spolu meritorně souvisejí nebo se navzájem podmiňují. Veřejný ochránce práv z uvedených důvodů po obdržení podnětu nejprve zkoumá, v jakém stadiu se předmětný problém nachází, neboť rozsah a podoba jeho reakce je na fázi vývoje problému závislá. V případech, kdy je jeho působnost zákonem vyloučena, se tedy ochránce kromě posouzení merita věci musí vypořádat také s odhadem budoucího vývoje právních vztahů a poučit stěžovatele o možném vývoji či krocích, jež mohou posunout problém do fáze, kdy do jeho působnosti opět vstoupí. Podrobněji o této problematice informují komentáře k jednotlivým oblastem právních vztahů.

Obecné povědomí o rozsahu působnosti a specifické roli ombudsmana ve společnosti se již v podstatě stabilizovalo. Důkazem je i skutečnost, že v roce 2005 výrazně stoupl počet podání nebo osobních kontaktů, jimiž občané, a mnohdy i právnické osoby či zastupitelé, veřejného ochránce práv oslovují a sami přiznávají, že si jsou vědomi skutečnosti, že zákonná úprava nedává ochránci možnost v jejich zájmu přímo zasáhnout. Přesto oslovují ochránce se žádostí o pouhou radu a dovolávají se zpravidla jeho zkušeností a odborných kvalit. I když veřejný ochránce práv potvrdí, že daný podnět nespadá do jeho působnosti, a nezahajuje tak ve věci šetření, stává se, že již jeho projevený zájem o kauzu vedle lepší orientace stěžovatele o jeho právní, procesní či důkazní situaci vede mnohdy ke změně přístupu úřadu či k urychlení vyřízení předmětného problému.

K vytvoření uceleného obrazu o činnosti ochránce v hodnoceném období veřejný ochránce práv předkládá v této části souhrnné zprávy alespoň krátkou informaci o poznatcích z vyřizování podnětů, které byly v době doručení svým obsahem nebo v důsledku charakteru institucí, vůči níž směřovaly, mimo jeho působnost.

3.1 Civilněprávní věci

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 1 228 podnětů.

Ochránce obdržel i v roce 2005 řadu podnětů, jimiž se na něho obraceli stěžovatelé v různých soukromoprávních oblastech. V klasických občanskoprávních vztazích jde obvykle o případy, kdy se stěžovatelé dostali do problémů v důsledku neuvážených nebo nezdařených **dispozic s nemovitým majetkem**, darovacích či kupních smluv, dědění, dědických a spoluvlastnických sporů nebo práv a povinností z věcných břemen. Pokud se účastníci těchto právních

vztahů nedohodnou, může je řešit pouze příslušný soud, proto ochránce spolu s obecnou právní radou na tuto skutečnost upozorňuje.

Jestliže hovoříme o majetkových vztazích mimo působnost ochránce, je třeba se zmínit o stále neuzavřených případech **restitučních nároků**. Na jejich realizaci se podílejí pozemkové úřady, kde je působnost ochránce dána, a pozemkový fond, který nemá postavení správního orgánu, a tudíž k němu ochránce své pravomoci uplatnit nemůže.

V roce 2005 ochránce obdržel také řadu podnětů, jejichž předmětem byla problematika **vypořádání majetkových podílů v družstvech**, i když oproti roku předchozímu se jejich počet snížil. Vzhledem k tomu, že v těchto případech nevystupují správní úřady, jedná se o podněty spadající mimo působnost ochránce, a ten se proto omezuje pouze na podání obecné informace, v níž se stěžovatelům snaží objasnit právní stav věci. Podle zákona č. 42/1992 Sb. vznikly oprávněným osobám pohledávky vůči existujícím zemědělským podnikům, které však v převážné většině neměly na vypořádání majetkových podílů k dispozici finanční prostředky. Ochránci nezbyvá než konstatovat, že se nároky oprávněných osob přes opakované pokusy o systémové řešení ze strany zákonodárce nedaří vypořádat. Příčiny spočívají v nedostatku finančních prostředků právě těch, kteří byli označeni za povinnou osobu zákonem. Na tuto situaci ochránce již ve svých souhrnných zprávách opakovaně upozorňoval.

V průběhu roku 2005 zaznamenal ochránce také nárůst **podnětů souvisejících s bydlením**. Jednalo se o problematiku nájemních vztahů včetně výše a placení nájemného a sporů s tím souvisejících a nespokojeností s vyúčtováním služeb spojených s užíváním bytů. Zvýšil se rovněž zájem veřejnosti o hospodaření s dodávkami služeb a jejich fakturování, a to nejen u nájemního bydlení, ale i u vlastnických či družstevních forem bydlení. Ochránce také zaznamenal nárůst podnětů týkajících se právních vztahů, které vyplývají z pokračující privatizace bytového fondu obcí a měst. Řada konfliktů mezi občanem a obcí se týká stanovení kupní ceny bytu.

Na ochránce se často obracejí také členové **bytových družstev**, kteří se neorientují ve svém postavení. Neuvědomují si skutečnost, že bytové družstvo je soukromá právnická osoba se samosprávnými prvky, která o svých záležitostech rozhoduje sama způsobem upraveným zákonem a stanovami, a na kterou se proto působnost ochránce nevztahuje. Na jejich požadavky, aby veřejný ochránce práv prošetřil jednání bytového družstva nebo aby byl nápomocen při sporu s bytovým družstvem, reagoval ochránce objasněním postavení družstva a jeho členů a poskytl stěžovatelům základní informace týkající se zákonné úpravy rozhodování členských schůzí bytových družstev a jeho přezkumu soudem.

Obdobně se na ochránce v roce 2005 v širším rozsahu obraceli i členové **společenstev vlastníků bytových jednotek**. Ani oni si často neuvědomují, že koupí bytu do osobního vlastnictví se stali spoluvlastníky celé nemovitosti a vedle práv jim také vznikly odpovídající povinnosti s prvky spolurozhodování. Zejména často se opakovaly žádosti o pomoc v případech, kdy se jejich členové nebyli schopni dohodnout na rozsahu a financování údržby, oprav či modernizace společného majetku – domu, jehož jsou podílovými spoluvlastníky. Tato společenství jsou soukromými právníckými osobami, na něž se působnost ochránce nevztahuje, a nemůže tak vůči nim jakkoliv působit a šetřit jejich postup. Ochránce stěžovatele v těchto případech upozornil na novelu zákona o vlastnictví bytů, podle níž pro běžné opravy fasády a střech či pro zateplování domu postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny vlastníků, k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby nebo o změně stavby je však i nadále zapotřebí souhlasu všech vlastníků jednotek.

V průběhu roku 2005 také výrazně vzrostl počet stížností směřujících proti **postupu exekutorů při výkonu soudních rozhodnutí**. Občané v nich žádali ochránce v různých, často lidsky i právně velmi obtížných situacích nejen o radu, ale i o pomoc a ochranu před postupem zvoleným exekutorem nebo zaměstnancem jeho exekučního úřadu, a to jak po stránce ryze odborné, tak z pohledu dodržování základních pravidel slušnosti a etiky. Jde opět o jednu z oblastí, kdy se možnost zásahu veřejného ochránce práv v průběhu jednotlivých fází vývoje právních vztahů může měnit podle toho, jaké úkony účastník učiní, nebo se dokonce tyto kauzy za určitých okolností s působností ochránce opět setkávají. Tak tomu bylo např. v případě, kdy se ochránce v rámci své působnosti obrátil na vládu, když ministerstvo financí s ohledem na podobu zákonné úpravy odmítlo sjednat nápravu ve věci daňových exekucí, jimiž byly opakující se dávky státní sociální podpory postihovány formou příkázání jiných peněžitých pohledávek namísto srážek, což ochránce považoval za nezákonné (viz část I.5 této zprávy).

Do konkrétního postupu soudního exekutora, rozhodovací činnosti soudu či jednání banky však veřejný ochránce práv zasahovat nemůže.

V roce 2005 zaznamenal ochránce také stoupající počet podnětů z **rodinného práva**. Ochránce je v rodinněprávních vztazích nejčastěji oslovován s požadavky na rady při paternitních sporech, žádostmi o pomoc ve sporech o úpravu styku obou rodičů s dítětem a ve sporech mezi rodiči při jeho uskutečňování. Nejčastěji se však na ochránce obrací jeden z rodičů, který má po rozvodu manželství ve své péči děti, a povinný rodič k nim dobrovolně neplní vyživovací povinnosti. Problematika neplacení výživného se týká zejména matek samoživitelek, které se tak často dostávají spolu s dětmi do sociální tísně.

Neplnění vyživovací povinnosti k nezletilému dítěti, ale zejména obtížnost nebo dokonce nemožnost se plnění takové povinnosti domoci vnímá ochránce jako obecně závažný problém. Jak je již shora zmíněno, i z jeho zkušeností vyplývá, že existuje přímý vztah mezi narušeným rodinným prostředím s materiálním nedostatkem v rodině a ohrožením harmonického vývoje osobnosti dětí. Velké procento oprávněných dětí, resp. jejich zákonných zástupců přitom od povinných rodičů výživné marně vymáhá i několik let a existují případy, že se výživného nedomohou nikdy. Ačkoliv může být zanedbání povinné výživy stíháno jako trestný čin a rodič samoživitel mnohdy podá orgánům činným v trestním řízení oznámení o neplnění vyživovací povinnosti, ani tento postup často nedonutí povinného rodiče k řádnému placení výživného. Pokud se na ochránce za této situace některý z rodičů obrátil se stížností na nefunkčnost nástrojů ke zjednáání nápravy, vedle vyslovení nedostatku působnosti je ve svých odpovědích seznámil s možnými způsoby vymáhání dlužného výživného a současně je informoval o možnosti požádat příslušný úřad o dávku sociální péče.

Na veřejného ochránce práv se i v roce 2005 obrátila řada stěžovatelů s žádostí o pomoc a radu v **pracovněprávních záležitostech**. Ochránce sice není pro nedostatek působnosti oprávněn do individuálních pracovněprávních problémů a sporů vstupovat, pokud se však jejich účastník v takové věci obrátí na úřad práce, resp. na oblastní inspektorát práce, je ochránce oprávněn šetřit postup tohoto orgánu státního odborného dozoru nad dodržováním předpisů o zaměstnanosti a pracovněprávních a mzdových předpisů.

V průběhu hodnoceného období byly nejčastěji vyřizovány stížnosti zaměstnanců na jednostranné ukončení pracovního poměru zaměstnavatelem, dotazy a žádosti o rady, jak se domáhat vyslovení jeho neplatnosti a nároků s tím spojených, stížnosti často směřovaly také na nevyplácení mzdy či náhrady mzdy zaměstnavatelem. Rozsáhlou skupinu podnětů tvořily stejně jako v uplynulém období podněty týkající se náhrady škody z titulu odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání, zejména v souvislosti se zánikem či transformací zaměstnavatele.

Celé uplynulé období roku 2005 se pak vyznačovalo nárůstem stížností na **diskriminační jednání** ze strany zaměstnavatele. Za stávající právní úpravy (o připravované změně v působnosti ochránce viz část I.1 této zprávy) není ochránce práv jednání zaměstnavatele oprávněn ani šetřit ani posuzovat. Veřejný ochránce práv v reakci na výše uvedené typy stížností stěžovatele poučil o možnosti podání žaloby na vyřešení pracovněprávních sporů a nároků z nich vyplývajících soudní cestou. Ochránce také stěžovatele informoval o kontrolní pravomoci úřadů práce a zejména nově zřízených oblastních inspektorátů práce a o možnosti podání podnětu k provedení kontroly. Od 1. 7. 2005 poskytují příslušné oblastní inspektoráty práce vedle kontrolní činnosti také právní poradenství zaměstnancům i zaměstnavatelům, týkající se pracovněprávních vztahů a pracovních podmínek. Kontrolní pravomoc úřadů práce je nyní omezena pouze na kontrolu dodržování předpisů o zaměstnanosti (např. zaměstnávání „na černo“, zaměstnávání cizinců bez pracovního povolení atd.) a zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že oba uvedené úřady spadají do působnosti veřejného ochránce práv, byli současně stěžovatelé poučeni o tom, že nebudou-li spokojeni se způsobem vyřízení podnětu příslušným úřadem, mohou se na veřejného ochránce práv obrátit s novým podnětem.

Při výčtu nejčastějších okruhů problémů z oblasti občanskoprávních vztahů, s nimiž se i v roce 2005 občané na ochránce obraceli, nelze pominout i několik podání z oblasti **hřbitovního a pohřebního práva**, v nichž stěžovatelé poukazovali na porušování zákona o pohřbivnictví ze strany vlastníka a provozovatele hřbitova, jimiž jsou vesměs obce. Především se jednalo o problémy s pronajímáním hřbových míst, zejména nerespektování v minulosti ústně uzavřených smluv o nájmu, nesouhlas s požadavky na zvýšení nájemného, porušování tzv. smluv o pronájmu hřbového místa na věčné časy, včetně zajištění důstojnosti a piety a řešení opuštěných hřbových míst. **Za společný znak podnětů z této oblasti je možno označit obecnou bezradnost v orientaci v právech a povinnostech účastníků, neboť do hřbovního a pohřebního práva se promítají aspekty veřejnoprávní v podobě právní regulace pravidel vyjadřujících zájem státu na řádném pohřbívání a aspekty soukromoprávní reprezentované uživateli, resp. nájemními vztahy a smlouvami, na jejichž základě k pronajímání hřbových míst dochází.**

3.2 Konkurz a konkurzní řízení

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 67 podnětů.

I v roce 2005 se na ochránce stěžovatelé obraceli ve věci konkurzů. Jedná se často o různé problémy s přihlášením pohledávek vůči majetku úpadce, stížnosti na jednání či nečinnost správců konkurzní podstaty a další problémy, občas i meritorně provázané s podněty, které jsou v působnosti ochránce. Podněty, v nichž se stěžovatelé domáhají ochrany před průtahy v konkurzním řízení, jsou popsány v části II.2.1, pojednávající o působení ochránce vůči státní správě soudů.

Veřejný ochránce práv při vyřizování stížností z této oblasti, pokud měl v podnětu dostatek podkladů a informací, objasnil stěžovatelům základní principy konkurzního řízení a nastínil v obecné rovině možnosti dalšího postupu, resp. objasnil, jaké je jejich postavení, přičemž nejčastěji se jednalo o vysvětlení úkonů soudu v případě prohlášení konkurzu na majetek úpadce.

V roce 2005 se na ochránce obraceli také zaměstnanci, na jejichž zaměstnavatele byl prohlášen konkurz. Zaměstnavatel jim zůstal dlužen mzdy nebo jiné nároky z pracovněprávních vztahů, které však nebyly předmětem ochrany podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Ochránce poradil těmto stěžovatelům, že v konkurzním řízení mají řádně přihlášené pracovněprávní nároky (mzdové nároky zaměstnanců, odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr apod.) zvláštní postavení, neboť je možné je v uspokojit kdykoliv v jeho průběhu, pokud to ovšem správci konkurzní podstaty dovolí stav peněžních prostředků. Případné opožděné podání, resp. nepodání přihlášky nemá sice za následek zánik pohledávky, avšak praktická šance na její uspokojení mimo konkurz je velmi malá, neboť podnikatelský subjekt v důsledku konkurzu zpravidla zaniká.

V případech stížností na činnost správce konkurzní podstaty ochránce stěžovatelům objasnil, že činnost správce konkurzní podstaty podléhá dohledu soudu. Vyřizující soudce má nad činností správce konkurzní podstaty povinnost dohledu, nemůže však v rámci konkurzního řízení nahrazovat jeho rozhodnutí ani zasahovat do jeho pravomoci tak, že by mu přímo určoval, zda a jakým způsobem má pohledávky uspokojovat. Vedle soudu vykonává dohled nad jeho činností také věřitelský výbor. Správce konkurzní podstaty má odpovědnost za škodu, která vznikne porušením jeho povinností vůči účastníkům řízení a třetím osobám.

3.3 Trestněprávní věci, orgány činné v trestním řízení

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 383 podnětů.

Stejně jako v minulých letech se na ochránce i v roce 2005 v poměrně velkém počtu obraceli stěžovatelé se stížnostmi z oblasti trestněprávní. Při posuzování těchto podnětů je třeba přesně posoudit, vůči komu podnět směřuje a v jaké situaci se stěžovatel nachází. Tento komentář se týká podnětů, které směřují vůči soudům, státním zástupcům a policejním orgánům, pokud vystupují jako orgány činné v trestním řízení, a které do zákonem vymezené působnosti ochránce nespádají. Naopak je třeba odlišit tu část činnosti Policie České republiky, kdy jako orgán činný v trestním řízení nevystupuje. Z uvedeného je zřejmé, že i v tomto případě může v průběhu doby v určitých kauzách docházet ke zmíněnému „kolísání působnosti ochránce“.

Obvykle podněty směřují proti průběhu trestního řízení. Stěžovatelé v nich buď přímo napadají postup či „podjatost“ konkrétního orgánu činného v trestním řízení, nebo žádají ochránce o zásah proti tvrzené „nespravedlnosti“ rozhodnutí o vině či trestu. Nejčastěji je po ochránci požadováno opětovné prošetření skutkového děje, nové provedení dokazování ve věci, ovlivnění činnosti či rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, snížení trestu, nebo je ochránce dokonce žádán o udělení milosti. Občas se objevují i požadavky na přítomnost ochránce při trestním řízení.

Na ochránce se obracejí osoby v různém procesním postavení v trestním řízení. V několika případech se v roce 2005 na ochránce obrátily i osoby v postavení poškozeného, které nebyly spokojeny s rozsahem svých procesních oprávnění v řízení, zejména s nemožností uplatnit opravný prostředek proti výroku soudu o vině a trestu.

Ochránce tyto podněty odkládá pro nedostatek působnosti.

3.4 Samostatná působnost územně samosprávných celků

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 265 podnětů.

Počet podnětů v této oblasti oproti roku 2004 (248 podnětů) mírně vzrostl. Ze zkušeností ochránce vyplývá, že smíšený model veřejné správy stále není běžnému občanu zřejmý, a to zejména u malých obcí, kde jsou agendy v samostatné i přenesené působnosti často vyřizovány v jedné kanceláři nebo dokonce jedním a tímtéž úředníkem. Působnost veřejného ochránce práv ve věci je však dána, jen pokud orgány obce vykonávají státní správu, tedy rozhodují v přenesené působnosti (např. vydání živnostenského listu, stavebního povolení, poskytování sociálních dávek). Ochránce se naproti tomu nemůže zabývat činností obce v samostatné působnosti při výkonu samosprávy, kterým je např. hospodaření obce, prodej bytových domů, uzavírání nájemních smluv. Obdobně je tomu, pokud ten, kdo je nespokojen s rozhodnutím obce v samostatné působnosti, využije dozorových oprávnění kraje, a je-li nespokojen s jeho výkladem, obrátí se na ochránce s podnětem, který je již v jeho působnosti.

Každý doručенý podnět, který směřuje proti výkonu působnosti obcí, proto ochránce pečlivě posuzuje s cílem zjistit, zda je jeho působnost dána, což určuje další postup. V případech, kdy je zřejmé, že při rozhodování obce v samostatné působnosti došlo k porušení zákona či jinému vážnému pochybení, příslušné zastupitele či úředníky samosprávy na chyby zpravidla upozorní a nastíní správný postup. Stěžovatele pak obvykle upozorní na možnost využití dozoru nad územní samosprávou. Výkon dozorové činnosti je v působnosti ochránce (viz část II.2.15 této zprávy), a proto v případě, že dozorová činnost selže, má stěžovatel možnost se na ochránce obrátit znovu.

Podněty směřující vůči územně samosprávným celkům, jednajícím v samostatné působnosti, se obdobně jako v roce 2004 nejčastěji týkaly oblasti **nakládání s komunálním odpadem a jeho zpoplatňování**. Stěžovatelé se většinou domáhali pomoci či rady, jak dosáhnout osvobození od poplatkové povinnosti či prominutí poplatku. Majitelé rekreačních objektů uváděli, že odpad, který o víkendech produkují, odvázejí nebo sami likvidují. Proto považují za nespovedlivé a nemorální, že je obec nutí přispívat na jeho odvoz a likvidaci stejně jako obyvatelé s trvalým pobytem a někdy i vyšší částkou než oni. S odkazem na nález ústavního soudu ochránce současně s odložením věci stěžovatelům vysvětluje, že likvidace odpadů není pojata jako služba jednotlivci, ale jako naplňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí před znečištěním. Fyzickým osobám je uložena povinnost zařadit se do obcí garantovaného způsobu likvidace komunálního odpadu a podrobit se jeho zpoplatnění.

Další velká skupina osob se na ochránce obrátila s požadavkem na zjednání nápravy, neboť byly nespokojeny s **hospodařením obcí s nemovitým majetkem**. Jednalo se zejména o neuspokojené zájemce o koupi pozemku od obce nebo o pronájem obecních pozemků, kteří se domnívali, že prodej a výběr nájemců obecních nemovitostí je prováděn bez řádného výběru zájemců a nedostatečně transparentním způsobem. V několika případech se ochránce setkal také se stížnostmi proti postupu a rozhodování orgánů obce o oddělení části obce.

Předmětem několika podání ochránce byl také **obsah místního periodického tisku, jehož vydavatelem jsou obce**. Stěžovatelé vyjadřovali nespokojenost s tím, že obec nedovolila v tisku zveřejnit názory údajně ovlivněné momentálním rozložením politických sil a naopak, jiní napadali skutečnost, že místní zpravodaj slouží prezentaci politických názorů a postojů.

Specifickou problematikou, s níž se ochránce v průběhu roku 2005 setkal, byly podněty směřující vůči územně samosprávným celkům v souvislosti s **realizací práva občanů na informace**. Za informování veřejnosti o činnosti obce odpovídá starosta obce a za informování veřejnosti o činnosti kraje odpovídá hejtman kraje.

V průběhu roku 2005 se ochránce stejně jako v minulých letech setkával s řadou stížností na **postupy obcí a měst v oblasti bytové politiky**, a to jednak se stížnostmi na jejich postupy při podávání a projednávání žádostí občanů o pronájem bytu, jednak na jejich nečinnost nebo diskriminační jednání spočívající zpravidla ve způsobu stanovení a vyhodnocování kritérií pro přijetí žádosti, a se stížnostmi na jejich postupy při ukončení nájemních vztahů včetně kroků na ně navazujících. Jedná se o výkon samosprávy a dozorový mechanismus je obtížné uplatnit, neboť ustanovení zákona o obcích dozor mj. vylučuje v případě porušení právních předpisů občanského práva, kam obce a města řadí veškeré své kroky týkající se pronájmu obecního bytu. I v této problematice však jsou některé prvky, zejména z oblasti stavebního práva a působení orgánů ochrany veřejného zdraví, kdy je působnost ochránce dána. Na nepříznivý stav v bytové politice obcí proto upozorňoval již ve své předcházející souhrnné zprávě a některým aspektům se věnuje i v části III. této zprávy.

Ze zkušeností ochránce s vyřizováním podnětů v této oblasti vyplývá, že se stále projevuje nedostatečná informovanost občanů o postavení obce jako suverénního subjektu územní samosprávy s právem na výkon samosprávy a neznalost nástrojů fungování zastupitelské demokracie. Občané si nejsou dostatečně vědomi možností ovlivnit činnost orgánů územní samosprávy uplatněním svých občanských práv nebo jich nehodlají využít a očekávají, že nedostatky při výkonu samosprávy odstraní nadřízený státní orgán či jiná instituce, v tomto případě ochránce.

3.5 Ostatní obory mimo působnost

V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 180 podnětů.

Na ochránce se obracejí občané s podněty týkajícími se i řady jiných oblastí, kde není jeho působnost dána. Jejich výčet by byl velmi široký, neboť vedle zcela osobních podání, v nichž se na ochránce obracejí ve chvíli, kdy nejsou spokojeni se svým životním údělem nebo zdravotním stavem, lze mezi nimi uvést podněty, jimiž žádají ochránce o nápravu v případě, že nejsou spokojeni s politickou situací či prezentací politiků, postupy politických stran nebo vlády, hospodařením státu s majetkem, s vývojem cenových relací ve vztahu k reálným příjmům občanů nebo jejich skupin, mezinárodně politickými kroky či závazky státu apod. Lze jmenovat také podněty směřující proti postupům nebo rozhodnutím orgánů profesní a zájmové samosprávy, např. Advokátní komory, Notářské komory a již zmíněné Exekutorské komory, odborových organizací, Českomoravské konfederace odborových svazů či Lékařského odborového klubu apod.

Jestliže bylo v části II.1 této zprávy při komentování vývoje počtu doručených podnětů v působnosti ochránce řečeno, že struktura podnětů, jimiž je ochránce oslovován, je do značné míry ovlivňována společenským děním a okamžitými problémy a zájmy veřejnosti, platí to v oblastech mimo jeho působnost dvojnásob.

Příkladem uvedeného poznatku by mohly být podněty, jimiž se občané na veřejného ochránce práv hojně obraceli s problémem **rozhlasových a televizních poplatků** v době, kdy Česká televize veřejně prezentovala svou kampaň k jejich vymáhání. I v těchto případech ochránce vyslovil nedostatek působnosti, neboť se jedná se o právnickou osobu veřejnoprávní povahy, která podle zákona, jímž byla zřízena, poskytuje službu veřejnosti, již zákon označuje legislativní zkratkou „veřejná služba v oblasti televizního vysílání“. Česká televize je nezávislá na státu, není financována ze státního rozpočtu a televizní poplatek je stanoven zákonem o rozhlasových a televizních poplatcích. Veřejný ochránce práv proto stěžovatelům, rozhořčeným formou a způsobem upomenutí, doporučil, aby se obrátili na Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, která do jeho působnosti spadá. Současně se ji z vlastní iniciativy rozhodl oslovit a požádal ji o vysvětlení a řešení uvedeného problému.

Podobně, i když v menším rozsahu, veřejnost reagovala od července 2005, kdy byly ochránci adresovány četné stížnosti na tzv. **„vyvlastňování menšinových akcionářů“** (squeeze-out). S ohledem na skutečnost, že obchodní zákoník byl vzápětí novelizován, a navíc byla předmětná právní úprava již napadena u ústavního soudu, ochránce se nezabýval možností na tento problém upozornit a podnítit tak změnu právní úpravy, a snažil se jednotlivým stěžovatelům poskytnout alespoň určité vysvětlení a argumenty pro případný soudní spor.

III. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ Z ČINNOSTI OCHRÁNCE – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČR

Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za příslušný uplynulý rok jsou od počátku působení ochránce koncipovány v podstatě totožně, neboť jejich struktura sleduje logiku postupů veřejného ochránce práv při jeho činnosti. V závěrečné části své výroční zprávy tak pravidelně předkládá zevšeobecnění poznatků ze své činnosti v uplynulém roce, a takto definované závažné problémy signalizuje parlamentu a dalším adresátům své zprávy. Plní tak zvláštní oprávnění ochránce a současně zásadní povinnost, k níž ho zákon o veřejném ochránci práv v ustanovení § 23 zavazuje a jejíž význam charakterizuje důvodová zpráva k zákonu, která upozornění ochránce na nedostatky v právních předpisech, jejich neprovázanost či nedostatky v aplikačních, příp. interpretačních pravidlech charakterizuje jako nástroj zpětné vazby mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou.

Za pět let svého působení upozornil veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách na potřebu hledat řešení u **32** problémů praxe, přičemž se většinou nespokojil pouze s definováním zjištěných nedostatků ve správě věcí veřejných, vyvolávajících nespokojenost veřejnosti, ale snažil se současně definovat příčiny jejich vzniku a zpravidla také navrhnout způsob jejich nápravy. Jednalo se vesměs o zásadní problémy, které neměl možnost vyřešit vlastní činností, neboť většinou vyžadovaly mezioborový přístup nebo systémové či principiální změny v oblasti legislativní. Lze konstatovat, že uvedené informace veřejného ochránce práv byly větší či menší měrou nápomocny k účelům, k nimž mají podle shora uvedených principů sloužit. Některé z nich splnily svůj informativní účel a postupem doby ztratily na aktuálnosti, některé byly vzaty meritorně v potaz při přijetí změn právní úpravy nebo jako argumentace v průběhu legislativního procesu.

Ochránce, který souhrnnou zprávu o činnosti ze svého pohledu vnímá jako určitou bilanci dosavadní činnosti a vytyčení vlastních cílů do budoucna, se problémům definovaným ve zprávě průběžně dále věnuje a k jejich řešení využívá procesní nástroje, které mu dává zákon o veřejném ochránci práv. Tak například 16. února 2005 využil ochránce svého zvláštního oprávnění podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv a obrátil se na poslaneckou sněmovnu se zprávou o jednotlivé věci ke zjednání nápravy v dlouhodobě neřešeném majetkoprávním vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a krajů (viz část I.5.1 této zprávy), na něž upozorňoval již dříve v souhrnných zprávách. Uvedená část této zprávy obsahuje také informace o materiálech, které k řešení závažných problémů předložil vládě, a o společných jednáních ochránce s představiteli ústředních orgánů státní správy, na nichž se řešení některých z uvedených problémů s větším či menším úspěchem hledají a nalézají.

Do současné doby však přetrvávají závažné problémy, o nichž již ochránce v předchozích zprávách informoval a které uspokojujivě vyřešit nemůže. V této části souhrnné zprávy za rok 2005 proto ochránce předkládá jejich výčet s uvedením vývoje v jejich řešení a návazně pak zobecnění nejzávažnějších problémů, vycházející z analýzy podnětů řešených v roce 2005. V závěru každého z definovaných problémů pak ochránce navrhuje, jakým postupem či způsobem by mohlo dojít ke zjednání nápravy nepříznivého stavu.

1. Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR

Již v souhrnné zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002, v části III., stejně jako naposledy ve zprávě za rok 2004 ochránce opakovaně upozornil na nesrovnalosti při vypořádání restitučních náhrad a na absenci účinných kontrolních mechanismů ve vztahu k pozemkovému fondu. Vzhledem k tomu, že jediným orgánem, který má vůči pozemkovému fondu přímou nařizovací působnost, je právě poslanecká sněmovna (jež jako jediná může dosáhnout změny v prezidiu pozemkového fondu), nelze odhlédnout od toho, že spoluodpovědnost za daný stav nese i poslanecká sněmovna, především její zemědělský výbor.

K dané věci ochránce podotýká, že netransparentní hospodaření fondu s majetkem státu, které bylo odhaleno na podzim 2005, absenci jednoznačných pravidel pro výplatu náhrad (stejně jako absenci účinných kontrolních mechanismů) jenom potvrdilo.

Veřejný ochránce práv připomíná, že pozemkový fond je institucí přechodnou, transformační a že stejně jako v případě Fondu národního majetku by měly být co nejdříve vytvořeny podmínky pro to, aby pozemkový fond mohl po splnění svých zákonných úkolů ukončit svou

činnost. Má za to, že hlavním posláním pozemkového fondu je vypořádat restituční náhrady, a nikoliv privatizovat státní půdu (privatizace státní půdy totiž může být snadno předána jinému orgánu, a to např. Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových). Poslanecká sněmovna by proto měla zavázat prezidium pozemkového fondu k tomu, aby v konkrétním termínu došlo k vypořádání všech restitučních náhrad. Poté by mělo dojít ke zrušení pozemkového fondu, neboť jeho hlavní a nezastupitelná úloha v restitučním procesu bude splněna.

Co se týče privatizace státní půdy, ochránce považuje za nadbytečné, aby stát měl dvě instituce (pozemkový fond a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových), které mají v podstatě obdobné úkoly a odlišnost spočívá pouze v charakteru spravovaných nemovitostí (zemědělské pozemky spravuje výlučně pozemkový fond, zatímco jiné, tzv. zbytkové pozemky, spravuje Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových). Tato duplicita by mohla být zrušením pozemkového fondu jakožto transformační instituce odstraněna.

Veřejný ochránce práv navrhuje, aby poslanecká sněmovna uložila prezidiu pozemkového fondu do dvou let vypořádat dosud nevypořádané restituční náhrady, a tím vytvořit předpoklady pro zrušení fondu.

2. Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit

Na tuto dlouhodobě neřešenou problematiku upozornil veřejný ochránce práv již v souhrnné zprávě za rok 2002 a i v mezidobí jí věnuje pozornost. V průběhu roku 2005 veřejný ochránce práv zaznamenal výhrady ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) vůči pozastavení procesu zadávání veřejných zakázek pro odstraňování starých ekologických zátěží ze strany Fondu národního majetku. Informace uveřejněné na www.centralniadresa.cz potvrzují i ty námitky MŽP, dle kterých se po znovuoobnovení procesu zadávání většina předběžně oznámených veřejných zakázek týká sanací a rekultivací pro odstraňování ekologických škod vzniklých těžbou černého uhlí. Prioritní zakázky týkající se odstranění ekologických zátěží, k čemuž se stát smluvně zavázal při privatizaci průmyslových podniků, jsou v menšině. Je rovněž patrné, že nebyl naplněn předpoklad ministerstva financí (dále jen „MF“), sdělený ochránci v měsíci srpnu 2005, že do konce roku 2005 by mělo proběhnout nejméně dvacet veřejných soutěží. Z podkladů, které má veřejný ochránce práv k dispozici, je zřejmé, že postup MŽP a MF se při řešení problematiky starých ekologických zátěží neshoduje.

Dle názoru veřejného ochránce práv by stát měl prioritně dbát o to, aby plnil závazky, které převzal v rámci tzv. ekologických smluv, uzavíraných při privatizaci průmyslových podniků. Jen tak lze předejít možnosti vzniku sporů mezi nabyvateli podniků a státem.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě upravit a sledovat proces zadávání veřejných zakázek pro odstraňování starých ekologických zátěží tak, aby stát přednostně plnil závazky, které převzal v rámci tzv. ekologických smluv uzavíraných při privatizaci průmyslových podniků.

3. Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace

V souhrnné zprávě za rok 2004 ochránce konstatoval, že ministerstvo zdravotnictví nečinilo legislativní kroky k zajištění práva pacientů na poskytnutí informací ze zdravotnické dokumentace a práva pozůstalých na informace ze zdravotnické dokumentace jejich blízkých příbuzných. V roce 2005 byl návrh novely zákona o péči o zdraví lidu předložen vládě, byl vládou schválen a postoupen poslanecké sněmovně. Navrhované znění novely zákona o péči o zdraví lidu reflektuje požadavky veřejného ochránce práv, obdobnou úpravu obsahuje i navrhovaný zákon o zdravotní péči, který má zákon o péči o zdraví lidu nahradit. V současné době je návrh zákona ve druhém čtení.

Na problémy spojené s různými, často protichůdnými výklady práva na nahlížení do zdravotnické dokumentace poukazuje ochránce již několikátým rokem a při svých šetřeních se s nimi setkává neustále.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně přijmout zákonnou úpravu, která zpřesní pravidla pro nahlížení do zdravotnické dokumentace, co nejdříve.

4. Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství

Ochránce ve svých předchozích zprávách poukázal na případy osob mylně považovaných za české státní občany a na neopodstatněnost setrvávání na principu výhradně jednoho státního občanství, na němž byla dosavadní státoobčanská právní úprava České republiky založena. Významným je v tomto směru usnesení č. 881 ze dne 13. 7. 2005, jímž vláda České republiky vzala na vědomí analýzu právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství, v níž se v podstatě navrhuje opustit princip výhradně jednoho státního občanství.

V roce 2005 pokračoval ochránce v korespondenci s ministerstvem vnitra na tato témata, v níž opakovaně poukázal mimo jiné na to, že české úřady nejsou schopny spolehlivě zjistit, kteří čeští občané pozbyli nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost občanství české, a upozornil na skutečnost, že právními předpisy není ani stanoveno, který úřad je příslušný tento závěr vyslovit.

Pokud se jedná o situaci osob, jež se v dobré víře považovaly za české státní občany, náměstek ministra vnitra ochránci přislíbil, že v rámci zpracování věcného záměru nového zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky bude zvažována možnost stanovit v těchto výjimečných případech retroaktivní účinek prohlášení o nabytí českého státního občanství.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby při budoucím projednávání zákonné úpravy nabývání a pozbývání státního občanství České republiky vzala na vědomí tato zjištění ochránce.

5. Zajištění základních životních podmínek v bydlení

V roce 2005 zaznamenal veřejný ochránce práv rozšiřování jevu, který by se dal souhrnně označit jako „podstandardní bydlení, sociální izolace a tvorba ghett“. Na vzniku této situace se podílí kromě nedostatečné legislativy a komunální politiky některých obcí i správní činnost úřadů, které spadají do působnosti veřejného ochránce práv.

V českém právním řádu není obecně vymezen pojem bytu. Co se rozumí bytem, je vždy samostatně definováno v jednotlivých právních předpisech pro oblast jejich specifické působnosti (např. zákon o vlastnictví bytů a další). Za minimální požadavky na byt jako prostor určený svým stavebně-technickým vybavením k trvalému bydlení lze nicméně považovat parametry stanovené vyhláškou ministerstva pro místní rozvoj o obecných technických požadavcích na výstavbu pro bytovou jednotku. Ta mimo jiné stanovuje, že u každého bytu musí být alespoň jeden záchod a jedna koupelna. Obytné místnosti musí mít zajištěno dostatečné denní osvětlení, přímé větrání a musí být dostatečně vytápěny s možností regulace tepla. Nejmenší podlahová plocha obytné místnosti je 8 m². Tvoří-li byt jediná obytná místnost, musí mít podlahovou plochu nejméně 16 m². Obývané prostory, které nesplňují ani tyto minimální požadavky, nelze považovat za byty. Užívání takových prostor k trvalému bydlení veřejný ochránce práv považuje za nepřipustné.

Finanční náročnost požadavků, které kladou na byty stavební předpisy, vede některé obce k tomu, že podle svých aktuálních možností řeší bydlení sociálně slabších skupin občanů v nejrůznějších podstandardních prostorech. Často nově budují či stavebně upravují a provozují objekty, které nelze ani po úpravách označit za plnohodnotné bytové domy sloužící trvalému bydlení a které nevyhovují požadavkům stavebních předpisů, ani předpisů na ochranu veřejného zdraví, požární bezpečnost apod. V některých případech využívají obdobných objektů ve vlastnictví soukromých osob jako bytové náhrady. Sociální zařízení často představuje pouze umyvadlo a tzv. turecký záchod, je společné pro několik místností na sdílené chodbě. Kuchyně mnohdy v místnostech úplně chybí. Obvyklou praxí, jíž se obce nebo soukromé osoby snaží předejít jakýmkoliv závazkům vůči obyvatelům těchto objektů v budoucnu, je uzavírání smluv o ubytování, které jsou omezeny na dobu určitou (např. měsíční ubytovací smlouvy, které se periodicky obnovují). Důsledkem je mimo jiné nemožnost získání příspěvku na bydlení, protože ten je podmíněn existencí nájemního vztahu.

Popsané objekty nesplňují stavební a hygienické požadavky na byt. V praxi dochází k obcházení zákona tím, že stavbu obec nebo soukromá osoba označí nikoliv za bytový dům, ale za „ubytovací zařízení“. Vyskytnou se i případy, kdy je stavba kolaudována jako bytový dům, avšak splňuje pouze požadavky kladené zákonem na ubytovací zařízení. Stavební úřady se této snaze o obcházení zákona dostatečně důrazně nebrání. Přitom pojem „ubytovací zařízení“ je ve výše citované vyhlášce poměrně přesně definován a vyhrazen pouze pro určité druhy staveb, kde je veřejnosti poskytováno pouze přechodné ubytování a služby s tím spojené, např. hotel,

motel, penzion, turistická ubytovna a podobné stavby. Stavební úřady nekontrolují užívání stavby pouze k přechodnému ubytování důsledně, nepokutují vlastníky stavby za její užívání v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, používají nejednotné názvosloví pro tyto objekty ve stavebních povoleních a kolaudačních rozhodnutích, „holobyty“, „byty IV. kategorie“, „sociální byty“, „ubytovny“ a další podobné pojmy, které právní řád nezná. Ochránce se pokusil v roce 2005 situaci řešit koordinací postupů ústředních orgánů státní správy na úseku stavebnictví a hygieny.

Tímto způsobem stát fakticky podporuje vznik ghatt a sociální segregaci, neboť uvedené bydlení podřadné kvality je obvykle soustředěno v jednom nebo několika objektech v okrajové části obce. Nelze pominout ani ekologický rozměr, neboť tyto objekty jsou velmi často špatně tepelně izolovány, jsou vytápěny elektrickými přímotopy nebo jiným energeticky náročným způsobem a nepočítá se u nich ani v budoucnu s investicemi do snížení energetických nákladů. Takovéto prostory, jsou-li užívány k bydlení, nenaplnují standardy základních životních podmínek. Nezanedbatelná skupina obyvatel žije v podmínkách, které nelze označit jako důstojné a které nejsou v souladu s hygienickými požadavky ani s mezinárodními závazky ČR (viz např. čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).

Ochránce doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě zpracovat koncepci „bydlení pro sociálně slabé“, tedy bydlení v nízkonákladových bytech zajišťujících obyvatelům alespoň základní životní podmínky.

6. Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry

Již v souhrnné zprávě za rok 2003 a 2004 upozorňoval ochránce na nedostatky v právní úpravě týkající se výplaty náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry a současně i na to, že fond nemá dostatek peněžních prostředků, aby mohl vyplatit veškeré náhrady za zkrachovalého obchodníka s cennými papíry s názvem KTP Quantum, a. s.

Na veřejného ochránce práv se obraceli klienti zkrachovalého obchodníka s cennými papíry s názvem KTP Quantum, a. s., také v roce 2005. Stížnosti přitom směřovaly v převážné většině proti činnosti Garančního fondu obchodníků s cennými papíry (dále jen „fond“), který byl vytvořen na základě novely zákona o cenných papírech (jejímž cílem byla harmonizace české právní úpravy s požadavky práva Evropské unie, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/9/ES ze dne 3. března 1997 o systémech pro odškodnění investic).

Veřejný ochránce práv již v souhrnné zprávě za rok 2003 upozorňoval na to, že by se mělo co nejdříve dojít k řešení popsaného nepříznivého stavu týkajícího se systému výplaty náhrad včetně co nejrychlejšího vyplacení náhrad poškozeným klientům. Současně ochránce upozornil, že pokud se tak nestane, existuje reálná hrozba, že Česká republika ponese odpovědnost za to, že neplní své závazky vyplývající z citované směrnice.

Ochránce upozorňuje, že spory mezi klienty KTP Quantum, a. s., a fondem skutečně vyústily v podávání hromadných žalob a vytváření různých občanských sdružení k ochraně zájmů poškozených klientů. V říjnu roku 2005 o jedné z žalob rozhodoval Vrchní soud v Praze, který žalobě vyhověl a současně konstatoval, že fond zadržuje výplatu zákonných náhrad více než dva roky neoprávněně a že má zákazníkům odškodnění ihned splatit, a to včetně dlužných úroků.

Veřejný ochránce práv nepokládá systém výplaty náhrad za funkční a doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě přijmout opatření k zajištění výplaty náhrad z fondu.

7. Sirotčí důchody

Veřejný ochránce práv ve své souhrnné zprávě za rok 2004 upozornil na situaci sirotků, jimž nevznikl nárok na sirotčí důchod pro nesplnění podmínek nároku na plný invalidní či starobní důchod zemřelou osobou. Ačkoliv veřejný ochránce práv poslanecké sněmovně nabídl ve své zprávě několik možných cest k nápravě, zůstala jeho snaha o řešení věci doposud bez odezvy.

Podněty veřejnému ochránci práv s uvedenou problematikou byly i v roce 2005 dosti časté a příběhy v nich popsané velmi podobné. Otec odešel od matky, neplatil výživné na děti ani sociální pojištění ze svého podnikání, popř. nepracoval vůbec. Životní úroveň matky s dětmi citelně klesla. Po smrti otce dětem nárok na sirotčí důchod nevznikl. Jde o důsledek situace,

kdy byl nahrazen zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl postaven na zabezpečovacím principu, zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v němž je již nepřehlédnutelný důraz na princip pojišťovací.

Dotčení občané vnímají nepřiznání sirotčího důchodu a odkázání na dávky státní sociální podpory a sociální péče jako nespravedlnost, neboť podmínky vzniku nároku na něj nemohli nijak ovlivnit. Zmíněné dávky jsou řádově nižší a jejich přiznání ovlivňují i další skutečnosti, jež ve svém důsledku často znamenají nepřiznání těchto dávek (celkové majetkové poměry, výše příjmu apod.). Účel sirotčího důchodu, jímž je částečná kompenzace ztráty příjmu rodiče pro nezaopatřené dítě, které na něm bylo závislé, tak není naplněn.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit návrh zákonné úpravy, která zakotví zcela novou dávku řešící situaci sirotků, jimž nevznikl nárok na sirotčí důchod pro nesplnění podmínek nároku na plný invalidní či starobní důchod zemřelou osobou.

8. Zdravotní pojištění dětí cizinců

Cizinci dlouhodobě pobývající na území České republiky se po narození dítěte na území naší republiky dostávají do složité situace v důsledku nedořešení problematiky zdravotního pojištění těchto dětí. Je pro ně často velmi obtížné, ne-li přímo nemožné, zvládnout svou sociální situaci po narození dítěte, jsou-li nuceni sami hradit náklady na zdravotní péči dítěte. Pojišťovna VZP, a. s., je s nimi ochotna uzavřít pojistnou smlouvu až k 1. dni následujícího kalendářního měsíce poté, co dítě absolvuje po návratu domů z porodnice zdravotní prohlídku. V případě dítěte, u něhož lze očekávat zdravotní komplikace, smlouvu uzavřít odmítá. Tím se rodiče dostávají do neřešitelné situace, neboť náklady na zdravotní péči dosahují částek, které jsou schopni uhradit až v řádu několika let nebo vůbec.

V květnu 2004 byl zamítnut vládní návrh zákona o zdravotním pojištění dětí cizinců, kteří dlouhodobě pobývají na území České republiky, jenž měl umožnit jejich vstup těchto dětí do systému veřejného zdravotního pojištění. Ústavně-právní výbor doporučil zvážit úpravu, která zachová soulad s Úmluvou o právech dítěte a současně sníží finanční rizika pro systém veřejného zdravotního pojištění, a to s ohledem na sociální situaci rodičů těchto dětí.

Veřejný ochránce práv pokládá za žádoucí začlenění dětí cizinců, kteří v České republice nejen žijí, ale vnímají ji jako svoji novou vlast, do systému zdravotního pojištění.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně uložit vládě, aby předložila návrh zákonné úpravy spočívající v zavedení tzv. zástupné platby, kdy by se pojistka osoby zaměstnané u zaměstnavatele na území republiky (tedy pojištěnce veřejného zdravotního pojištění) vztahovala i na jeho rodinné příslušníky (závislé osoby). Další potřebnou změnou by bylo zavedení zástupné platby v rámci systému komerčního pojištění v případě cizinců, kteří dlouhodobě žijí na území České republiky, ale nejsou zaměstnáni u zaměstnavatele se sídlem v České republice. V tomto případě by se pojistka rodiče, který dlouhodobě pobývá na území České republiky a hradí si zdravotní pojištění, vztahovala od okamžiku narození dítěte na území ČR i na ně, přičemž od tohoto okamžiku by se hrazená částka na pojistné i úměrně zvýšila.

9. Činnost soudních exekutorů a možnosti ministerstva spravedlnosti v oblasti dohledu

Veřejný ochránce práv zjišťuje, že rozsah dozorové činnosti ministerstva spravedlnosti nad exekuční činností a podoba jejího provádění není zcela určitá. Podle exekučního řádu má ministerstvo spravedlnosti pravomoc vykonávat státní dozor nad exekuční činností a nad další činností exekutora stanovenou exekučním řádem (např. sepisování listin). Soudního exekutora na návrh Exekutorské komory jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Není tedy pochyb, že činnost soudního exekutora podléhá dozoru ministerstva. Vztáhnout dozorová oprávnění ministerstva také vůči komoře jako orgánu profesní samosprávy je však poměrně problematické.

Je zjevné, že činnost jakékoliv samosprávné veřejnoprávní instituce je projevem decentralizace státní moci, a její činnost je tedy odvozena od ústředních orgánů státu. Text exekučního řádu je však po této stránce strohý a možnosti ministerstva vůči profesní samosprávě blíže nevymezuje. Tento problém je pro oblast profesní samosprávy zcela typický, a to ať již jde o notáře, advokáty nebo dle připravované právní úpravy o insolvenční správce.

Cílovým stavem by měla být situace, kdy budou mít osoby možnost účinně se bránit nejen proti neodbornému postupu soudních exekutorů, ale také proti nevhodnému chování soudních exekutorů a jejich zaměstnanců. Taková obrana by měla být zajištěna rychle a měla by skýtat záruky řádného procesu (zejména pokud jde o transparentnost postupu vyřizování stížností).

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit návrh změny exekučního řádu tak, aby byla dohledová pravomoc ministerstva spravedlnosti nad exekuční činností vůči Exekutorské komoře jako orgánu profesní samosprávy vymezena přesněji.

10. Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků

Ochránce má řadu poznatků svědčících o tom, že aplikace zákona o znalcích a tlumočnickách činí v praxi nemalé potíže vzhledem k jeho zastaralosti. Především je problémem absence procesních pravidel, již prozatím svou judikaturou částečně nahrazují správní soudy. Ochránce proto podporuje a doporučuje přípravu nového předpisu upravujícího činnost znalců a tlumočnicků.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě zpracovat a předložit sněmovně nový zákon upravující činnost znalců a tlumočnicků.

11. Postavení plně invalidních osob bez nároku na důchod a realizace jejich práva na zaměstnání

V roce 2005 veřejný ochránce obdržel podněty osob, které byly uznány plně invalidními podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nezískaly potřebnou dobu pojištění pro nárok na plný invalidní důchod a byly vyřazeny z evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce na základě ustanovení § 25 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Tímto opatřením se dotčené osoby ocitly ve velmi složité sociální situaci, neboť jim bez zařazení v evidenci nevznikl nárok na dávku sociální péče z důvodu sociální potřeby dle ustanovení § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (Ize jim poskytnout pouze nenárokovou mimořádnou dávku dle ustanovení § 8a cit. zákona) a staly se samoplátcí pojistného na zdravotní pojištění jako osoby bez zdanitelných příjmů.

Veřejný ochránce práv uvítal návrh ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) zákona o hmotné nouzi, který v současné době projednává poslanecká sněmovna. Podle této úpravy nebude pro účely poskytnutí příspěvku na živobytí zkoumáno u osob plně invalidních naplnění snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním vlastní prací. Od účinnosti tohoto zákona jim v případě, že se budou nacházet v hmotné nouzi, vznikne nárok na dávku sociální péče a budou náležet do skupiny pojištěnců, za něž je plátcem pojistného na zdravotní pojištění stát. Uvedenou právní úpravou tak dojde k zlepšení jejich sociálního postavení, neovlivní však možnosti jejich dalšího profesního uplatnění a výdělečné činnosti.

Práve na zaměstnání se podle zákona o zaměstnanosti rozumí právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu, na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených citovaným zákonem. Právo na zaměstnání přísluší i osobám plně invalidním, jimž zůstala zachována, byť značně omezená, schopnost vykonávat soustavnou výdělečnou činnost. Dle názoru veřejného ochránce práv by měl stát této skupině osob, která je ohrožena sociálním vyloučením, pomáhat při integraci do společnosti a ve zvýšené míře je podporovat při hledání vhodného životního uplatnění.

Podpora těchto osob by pak mohla být např. taková, že stát jim zaručí alespoň minimální sociální standard a nechá na jejich uvážení, zda chtějí při svém zdravotním postižení vykonávat výdělečnou činnost, či nikoliv.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby podnikla kroky k novelizaci ustanovení § 25 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby nemožnost zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání byla zúžena pouze na ty plně invalidní osoby podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které podle lékařského posudku nejsou schopny vykonávat žádnou výdělečnou činnost, popř. plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání.

12. Částečné zdaňování penzí

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje základní hranici, do které jsou příjmy ve formě pravidelně vyplácených důchodů (penzí) od daně z příjmů osvobozeny.

Zakotvením limitu (zákonem č. 149/1995 Sb.) zákonodárce sledoval částečné zdanění těchto příjmů, avšak jen u poplatníků s bydlištěm v České republice, jimž plynou důchody ze zahraničí. Tento krok odůvodňoval „posílením daňové spravedlnosti“, „posilováním univerzálnosti zdanění“ a „sblížením naší daňové soustavy s právem Evropských společenství“. Popisovanou cestou zákonodárce ve skutečnosti obešel nemožnost osvobodit od daně z příjmů pouze penze plynoucí z českého systému. Namísto tohoto zjevně diskriminačního opatření tak došlo k přijetí ustanovení, jež je skrytě diskriminační. Neméně důležitou je ovšem skutečnost, že v praxi navíc není záměr zákonodárce naplňován, protože přes opakované zvyšování limitu dochází k částečnému zdaňování i u penzí plynoucích z českého systému.

Zdanění „českých“ penzí přitom nelze považovat za ospravedlnitelné, pokud se tak děje nikoliv „rovnoměrným“ daňovým zatížením. Důvodem je nepoměr mezi výší příjmů z pracovní činnosti (a tím výší odvodů do penzijního systému) a výší penze v případě vysokých příjmů z pracovní činnosti. Současný důchodový systém totiž obsahuje mechanismy, které výrazným způsobem redukuje výši penze v případě, že příjmy žadatele byly výrazně nadprůměrné (viz mimo jiné redukční hranice zakotvené ustanovením § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Zdaněním tak dochází k další redukci penzí přes již tak podstatné redukce uskutečněné prostřednictvím výpočtu jejich výše.

Ochránce při jednání s ministerstvem financí o této otázce nebyl seznámen se žádnou skutečností, která by mohla bránit odstranění limitu (plnému osvobození penzí od daně z příjmu). Názor ochránce o nutnosti neprodleného řešení je přes nepatrné dopady odstranění limitu na daňové výnosy (limit výší své penze překročí cca 0,15 % ze všech poživatelů penze) odmítán pouze zcela obecnými poukazy na nutnost koncepčního řešení navazujícího na důchodovou reformu a reformu daně z příjmů. Ačkoliv ochránce nezpochybňuje nutnost předmětných koncepčních změn, má za to, že jejich uskutečnění není nutnou podmínkou řešení výše nastíněné problematiky.

Ochránce doporučuje poslanecké sněmovně, aby zvažila změnu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, tak, že v ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) se vypustí text: „...jde-li však o příjmy ve formě pravidelně vyplácených důchodů (penzí), je od daně osvobozena z úhrnu těchto příjmů pouze částka ve výši 162 000 Kč ročně, do níž se však nezahrnuje výše příplatku (příspěvku) k důchodu podle zvláštních právních předpisů“.

13. Nemovitosti bez vlastníka evidované v katastru nemovitostí

V rámci své činnosti se veřejný ochránce práv setkává s problémy spojenými s nemovitostmi, které jsou v katastru nemovitostí evidovány s tím, že jejich vlastník není znám nebo již pravděpodobně nežije nebo u nichž je jako vlastník zapsána osoba, již nelze identifikovat. Osoby, které chtějí s takto evidovaným pozemkem disponovat nebo s ním mají spojený jiný zájem ať veřejný či soukromý (spoluvlastníci, budoucí kupující, investoři, obce), jsou vystaveny značným komplikacím. Problém nelze vnímat pouze jako problém jednotlivých fyzických či právnických osob. Do stejné pozice se může dostat i stát např. při realizování rozsáhlých investičních záměrů jako budování dopravní infrastruktury. Nelze pominout ani finanční aspekt, kdy za tyto nemovitosti nejsou odváděny daně do státního rozpočtu.

Pozemků, u nichž vlastník není znám, je podle Českého úřadu zeměměřického a katastrálního cca 24 000 o celkové výměře cca 10 000 ha. Velký podíl těchto parcel však tvoří zemědělská půda, u které je řešení problematiky neznámého vlastníka upraveno. Neřešena zůstává nezemědělská půda s neznámým vlastníkem. Ministerstvo financí zastává názor, že by sama osoba, jež na určení vlastnictví předmětných pozemků prokáže právní zájem, měla žalovat stát o určení vlastnictví. Veřejný ochránce práv nepokládá tento postup za efektivní. Klade značné nároky na fyzické i právnické osoby (finanční, časové) a problémem je i faktická délka řízení u českých soudů. Navíc i soud se musí vypořádat s nedostatkem podkladů, neboť i on vychází především z listin evidovaných v katastru nemovitostí, které jsou v daném případě nedostatečné.

Z dotčené skupiny pozemků lze vyčlenit pozemky „tzv. ničí“, tedy pozemky, které již dle zápisů v pozemkových knihách nemají vlastníka. Na rozdíl od ministerstva financí se veřejný ochránce práv nedomnívá, že situaci zcela řeší změna ustanovení § 135 občanského zákoníku,

k níž došlo zákonem č. 359/2005 Sb. s účinností od 1. 10. 2005. „Kdo najde ztracenou věc, je povinen ji vydat vlastníkov. Není-li vlastník znám, je nálezce povinen odevzdat ji obci, na jejíž území k nález došlo. Nepřihlásí-li se o ni vlastník do 6 měsíců od jejího odevzdání, připadá věc do vlastnictví této obce.“

Veřejný ochránce práv má za to, že takový výklad ustanovení § 135 občanského zákoníku ve vztahu k nemovitostem, zejména pak určení, kdy (s ohledem na nemožnost retroaktivního působení předmětné novely) a kým bylo nalezeno (zjištěno), že předmětná nemovitost je opuštěna, případně že její vlastník není znám, je problematický, a proto ani v budoucnosti nezajišťuje optimální řešení. Ochránce upozorňuje zejména na skutečnost, že jak pozemkové knihy, tak i katastr nemovitostí jsou veřejně přístupnými evidencemi, je tedy otázkou, zda již touto veřejností přístupu nebyla splněna a zajištěna podmínka „nalezení“ a „oznámení“ nemovitosti, a to před účinností ministerstvem zmíněné novely občanského zákoníku. Ochránce zastává názor, že u většiny dotčených pozemků přešlo vlastnictví na stát zřejmě již podle Obecného občanského zákoníku.

Nemovitosti, jejichž vlastníci evidovaní v katastru nemovitostí již pravděpodobně nežijí, tvoří dle Českého úřadu zeměměřického a katastrálního cca 10 000 parcel, 444 budov a 95 bytů. Do seznamu byly zahrnuty nemovitosti, jejichž vlastníci zapsaní v katastru nemovitostí se narodil ještě v 19. století. Skupina těchto nemovitostí bude tak ještě rozsáhlejší. Je-li možné dohledat v evidenci datum úmrtí této osoby a v rámci pozůstalostního řízení nebyla předmětná nemovitost vypořádána, je nutné, aby došlo k dodatečnému projednání dědictví. Není-li však možné určit úmrtí osoby, lze v souladu s platnou právní úpravou podat návrh na zahájení řízení o prohlášení za mrtvého. I v tomto případě musí následně proběhnout dědické řízení. Podle zjištění ochránce Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových k podávání návrhů na prohlášení za mrtvého nepřistupuje s ohledem na délku celého procesu i skutečnost, že ne vždy by v následném dědickém řízení připadla nemovitost jako odúmrť českému státu.

Nemovitosti, u nichž je jako vlastník zapsána osoba, již nelze identifikovat, tvoří asi 3 % nemovitostí evidovaných v katastru. Jedná se o cca 640 000 parcel, 13 000 budov a více než 100 bytů. Vlastníci těchto nemovitostí jsou v katastru označeni pouze jménem a příjmením, a nelze je proto spolehlivě identifikovat, tudíž ani dohledat v evidenci obyvatel, případně prohlásit za mrtvé.

Vzhledem k výše uvedenému pokládá ochránce za vhodné přijetí právní úpravy, která by usnadnila dořešení vlastnických vztahů ke všem popsaným skupinám nemovitostí a vedla by k odstranění těchto nejasností z katastru nemovitostí.

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit návrh zákonné úpravy, která vyřeší vztahy k nemovitostem bez vlastníka.

14. Možnosti obcí získávat informace o dlužnících v rámci daňové exekuce

Veřejný ochránce práv byl ze strany obcí upozorněn na nedostatek v zákoně o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který neumožňuje, aby obce byly ze strany zdravotních pojišťoven informovány o zaměstnavateli dlužníka (resp. plátcí pojistného), a to z důvodu povinnosti mlčenlivosti zdravotních pojišťoven. To obcím znesnadňuje vymáhání pohledávek veřejnoprávní povahy, tzv. „daňových“ nedoplatků.

Ustanovení § 23 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění znělo před 1. 7. 2001 (kdy nabyla účinnosti jeho novela – zákon č. 138/2001 Sb.) tak, že výjimkou z povinnosti mlčenlivosti bylo poskytování informací toliko „správcem daně“, jimiž jsou obce při vymáhání plnění veřejnoprávní povahy, k nimž patří místní poplatky, pokuty atd. (na rozdíl od vymáhání plnění soukromoprávní povahy, jako je např. dlužné nájemné, nezaplacená kupní cena). Přijetím zákona č. 138/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, došlo k omezení výjimky, kdy se povinnost mlčenlivosti začala vztahovat na „správce daně z příjmů“. Touto změnou zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění došlo k vyloučení obcí z poskytování informací od zdravotních pojišťoven. Ustanovení zákona o správě daní a poplatků tak nemá provázanost na zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění jako na zvláštní zákon.

Ochránce doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit změnu zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, která umožní, aby příslušná zdravotní pojišťovna poskytla obci jako správce daně informace o plátcích pojistného pro účely vymáhání daňových nedoplatků.

15. Báňská správa

S žádostí o prošetření postupu orgánů báňské správy se na veřejného ochránce práv obracejí především vlastníci pozemků a staveb. Stěžují si na rozšiřování těžby a na stále se měnící podmínky pro realizaci nových staveb i stavebních úprav stávajících objektů.

Poznátky z šetření ochránce však nasvědčují tomu, že i přes změnu horní legislativy v roce 2005 je právní úprava stále poplatná době svého vzniku. Nerespektuje vždy práva vlastníků nemovitostí dotčených těžbou a v praxi její aplikace vede k porušování Listiny základních práv a svobod, která zakotvuje nedotknutelnost vlastnictví. Podle veřejného ochránce práv trvalý posun v postavení vlastníků pozemků a staveb dotčených těžbou a posílení jejich práv zajistí pouze komplexní a systémová změna právní úpravy. Na podzim 2005 proto ochránce informoval prostřednictvím poslance zpravodaje sněmovního tisku č. 999 sněmovnu o svých poznatcích na úseku báňské správy.

Podle platného horního zákona musí žadatel k žádosti o povolení stavby (např. stavební úpravy rodinného domku) stavebnímu úřadu doložit vyjádření těžební organizace spolu s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska. Liknavostí soukromého subjektu – těžební organizace – se stavebník nemůže vyjádření mnohdy domoci. To vede k neúměrnému protahování řízení vedeného stavebním úřadem.

V souvislosti s povolováním stavební činnosti v chráněných ložiskových územích nutno dále poukázat na chybějící zmocnění k podrobnější úpravě podmínek ochrany ložiskových území. Podle zjištění veřejného ochránce práv v praxi úřady vycházejí při posuzování, zda stavba splňuje požadavky na zabezpečení proti důlním vlivům, z neformálního dokumentu ministerstva životního prostředí „Nové podmínky ochrany ložisek černého uhlí v chráněném ložiskovém území české části Hornoslezské pánve v okrese Karviná, Frýdek-Místek, Nový Jičín, Vsetín, Opava a jižní části okresu Ostrava-město“, který rozděluje celé území do ploch A, B, C s odlišně stanovenými požadavky na zabezpečení staveb proti důlním vlivům. Ochránce nepokládá tento postup za zákonný.

Vlastníci staveb a pozemků ve svých podnětech žádají veřejného ochránce práv o pomoc v souvislosti s devastací svého majetku vlivem důlní činnosti prováděné těžební organizací a stěžují si na orgány státní báňské správy (dále jen „správní orgán“), které po těžební společnosti nevyžadují před povolením těžby předložení dohody s vlastníky všech nemovitostí o vyřešení střetu zájmů. Činí tak pouze u nemovitostí, jež označí za ohrožené. Tak autoritativně stanoví okruh účastníků pro řešení střetu zájmů.

Veřejný ochránce práv musí poukázat na to, že jednotný způsob prokazování „ohroženosti“ (orgány státní báňské správy chápou ohrožení jako kvalifikovanou formu „dotčení“) není v právních předpisech stanoven, proto „ohroženost“ posuzuje orgán státní báňské správy komplexně především na základě příslušných technických norem a znaleckých posudků. Při zařazování jednotlivých nemovitostí mezi dotčené či ohrožené se vychází z technické normy ČSN 73 0039 (stavební objekty zařazené do I.–IV. skupiny stavenišť budou ohroženy, stavební objekty v V. skupině stavenišť budou dotčeny, tzn.: nevyžadují dle normy stavební zajištění proti účinkům poddolování). Ochránce pokládá za zjevné, že postupy orgánů státní báňské správy zde nemají oporu v právních předpisech. Tomu přisvědčuje i rozhodnutí nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004 č.j. 7 A 133/2002-33, v němž konstatoval, že „vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny“.

Všichni tito vlastníci nemovitostí mají právo usilovat o dohodu o střetu zájmů s těžební organizací. Ze znění § 33 odst. 4 horního zákona je pak nutno usuzovat na to, že v případě, kdy jednání mezi vlastníkem dotčené nemovitosti a těžební organizací nedospějí k dohodě, měla by být situace řešena podáním návrhu na omezení vlastnického práva vlastníka dotčené nemovitosti ze strany těžební organizace s tím, že ve smyslu § 33 odst. 5 cit. zákona by bylo možno hornickou činnost povolit teprve po dořešení střetu zájmů. Teoreticky je tak řešení střetu zájmu na využití výhradního ložiska nerostu a zájmu na nerušeném výkonu vlastnického práva především věcí dohody mezi konkrétním vlastníkem a těžební společností, se zachováním práva vlastníka s řešením navrženým těžební společností nesouhlasit. Pak by také nezbylo těžební společnosti než situaci řešit právem předvídanými procesními postupy (vyvlastňovací řízení ve smyslu § 108 a násl. stavebního zákona č. 50/1976 Sb.), a těžební organizace by těmito okolnostmi byla nucena přistupovat zcela jinak i k řešení problému poskytování náhrad (včetně otázky přiměřenosti náhrady). V praxi je nicméně situace zcela jiná a těžební organizace, podle zjištění veřejného ochránce práv, kupříkladu vůbec nereflktují na logické řešení v podobě naturální restituice (tj. náhrada domu za dům).

Veřejný ochránce práv doporučuje poslanecké sněmovně, aby při projednání horního zákona schválila vypuštění povinnosti doložit k žádosti o stavební povolení vyjádření těžební organizace. Dále ochránce doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit návrh změny horního zákona spočívající v zákonném zmocnění upravit podmínky ochrany ložiskových území prováděcím předpisem. Ochránce taktéž doporučuje poslanecké sněmovně, aby uložila vládě učinit opatření ke sjednocení postupu orgánů báňské správy při stanovení okruhu účastníků řízení o střetu zájmů s přihlédnutím k judikatuře nejvyššího správního soudu.

16. Provádění sterilizací

V roce 2005 veřejný ochránce práv podrobil svému přezkoumání výsledky šetření ministerstva zdravotnictví a jeho závěry v jednotlivých případech osob, které se na ochránce obrátily se stížností, že byly bez svého souhlasu či na základě vynuceného souhlasu nebo manipulace sterilizovány. Ochránce shledal v těchto případech řadu závažnějších i méně závažných pochybení a odchylek od podmínek, jež stanoví pro přípustnost provedení sexuální sterilizace právní řád ČR.

Svým šetřením pak veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že ve všech zkoumaných případech lze shledat nedostatky v právní kvalitě souhlasu sterilizovaných osob. Z hlediska právního spočívá protiprávnost sterilizačních zákroků v tom, že k zákrokům nebyl dán souhlas, který by byl prostý omylu a plně svobodný v souladu s občanským zákoníkem.

Z hlediska zdravotnicko-právního je třeba poukázat na to, že zkoumané případy naplňují pochybnostmi o průběhu procesu řádného informování pacientky, který by jí umožnil na základě podaných informací zralé rozhodnutí. Obě klíčové podmínky přípustnosti sterilizace, tedy žádost o sterilizaci a souhlas s jejím provedením, jsou právními úkony, které jsou bezvadné pouze tehdy, je-li pacient o zákroku řádně informován. K tomu, aby návrh lékaře na provedení sterilizace mohl vyvolat právně nepochybnou reakci pacientky v podobě žádosti o sterilizaci a souhlasu se zákrokem, musí být pacientka informována především o tom, že její zdravotní stav vyžaduje, aby již v budoucnu neotěhotněla, co by případné těhotenství mohlo znamenat, jak je v jejím případě možné těhotenství předejít, jaké výhody a nevýhody skýtá sterilizace a z jakého důvodu je nahlížena lékařem jako nejvhodnější řešení.

K jednání zdravotníků, které zpochybňuje právní kvalitu souhlasu se zákrokem, přistupuje v případě sterilizací Romek před rokem 1990 i problematice působení sociálních pracovníků/pracovniců. Šetřením veřejného ochránce práv byly shromážděny indicie o tom, že v rámci uskutečňování tehdejší státní politiky asimilace Romů docházelo i k přesvědčování Romů, aby omezovali počet svých dětí a přibližovali se tak dobové představě o modelové funkční rodině majoritní společnosti. K nabízeným metodám patřila i sterilizace a jako motivační prvek pro rozhodování Romek, zda podstoupí sterilizaci, působila i možnost získat poměrně vysokou dávku sociální péče. Toto působení sociálních pracovníků, ať už je historicky vnímáme jakkoliv, znamená z hlediska právního významné zpochybnění svobody utváření vůle osob, které byly jejich působení vystaveny.

Zároveň je třeba zajistit, aby sdělené informace měla pacientka možnost řádně posoudit, tedy především jí poskytnout dostatečný čas k rozhodnutí, zda poskytne souhlas se zákrokem. S ohledem na svá zjištění veřejný ochránce práv navrhl jako jedno z opatření k nápravě i úpravu návrhu nového zákona o zdravotní péči, který je v současnosti projednáván poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 1 151.

Ochránce doporučuje poslanecké sněmovně doplnění návrhu zákona o zdravotní péči tak, že ustanovení § 49 se doplní o větu: „Mezi vyslovením souhlasu podle předchozí věty a podáním informace podle § 48 musí uplynout přiměřená lhůta; tato lhůta nesmí být kratší než 7 dnů.“ Ustanovení § 48 navrhuje ochránce doplnit o větu: „Před provedením sterilizace ze zdravotních důvodů nebo z jiných než zdravotních důvodů je lékař povinen podat pacientovi informaci o povaze výkonu, jeho trvalých následcích a možných rizicích, jakož i alternativních možnostech, jichž je možné namísto sterilizace využít.“

Ochránce dále doporučuje poslanecké sněmovně, aby zvážila možnost přijetí odškodňovací úpravy pro osoby, které podstoupily sexuální sterilizaci mezi lety 1973 a 1990, za podmínek, které blíže vymezil ve svém Závěrečném stanovisku ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem ze dne 23. 12. 2005 (v plném znění k dispozici na www.ochrance.cz).

IV. ZÁVĚR

Tato zpráva je bilancí roku 2005, pátého roku mého působení ve funkci veřejného ochránce práv. Při jejím sestavování jsem se nemohl omezit na pouhý výčet činností v uvedeném roce, ale ve skutečnosti je i určitou bilancí za celé pětileté období existence Kanceláře veřejného ochránce práv.

Konečné hodnocení mé činnosti a zprávy o ní přísluší zejména Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Zpráva je rozdělena tradičně do tří částí, ze kterých části I. a II. podávají informace o tom, co se uskutečnilo a více či méně podařilo. Část III. by měla být považována za zvláště významnou, neboť jsem se v ní pokusil formulovat poměrně velmi konkrétně problémy, jimiž by se orgány moci zákonodárné i výkonné měly ve své činnosti zabývat, a to i s určitým náznakem jejich řešení. Náměty, které jsou v části III. mé zprávy rozvedeny a odůvodněny, jsou výsledkem dlouhodobého a systematického sledování stavu státní správy a nedostatků, jež české úřady musí řešit, nebo jejichž řešení musí složitě hledat. Ani tento výčet není úplný, nicméně je odrazem skutečnosti, že právě ve zmíněných oblastech jsou stížnosti občanů četné a často oprávněné.

Mým přáním je tedy nejen, aby poslanecká sněmovna svým usnesením vzala tuto zprávu na vědomí, ale aby tato zpráva současně posloužila jako návod k dalšímu postupu především poslancům a stejně tak i všem, kterým je určena podle ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V Brně dne 21. března 2006

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

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV
ZA ROK 2005**

editor: JUDr. Dana Hrabcová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita pro
Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2006

1. vydání, 2006 Náklad 250 výtisků
Sazba a tisk Vydavatelství MU, Brno-Kraví Hora

55-969-2006 02/58 2/RMU

ISBN 80-210-3964-7