

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

ZA ROK 2006

OBSAH

I. Veřejný ochránce práv a jeho kancelář	5
1. Úvodní informace	5
2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí	5
2.1 Rozpočet a jeho čerpání v roce 2006	5
2.2 Personální situace v roce 2006	6
3. Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	6
4. Informace veřejnosti o činnosti ochránce	6
4.1 Tiskové konference a další mediální aktivity	7
4.2 Individuální a ostatní informační a poradenské aktivity	7
5. Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv	8
5.1 Styk ochránce s Parlamentem České republiky	8
5.2 Doporučení ke změnám právních a ostatních předpisů, výkon působnosti vůči Ústavnímu soudu a další zvláštní oprávnění ochránce	9
6. Mezinárodní a vnitrostátní styky veřejného ochránce práv	9
6.1 Mezinárodní kontakty ochránce	9
6.2 Vnitrostátní aktivity a kontakty ochránce	10
II. Věcná působnost veřejného ochránce práv – podněty	13
1. Počty přijatých a vyřízených podnětů s komentáři	13
1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2006	13
1.2 Informace o vyřizování podnětů v roce 2006	16
2. Vybrané podněty a komentáře k oblastem v působnosti	17
2.1 Katastr nemovitostí a vypořádání restitučních nároků	17
2.2 Činnost zdravotních pojišťoven	19
2.3 Činnost orgánů ochrany veřejného zdraví	20
2.4 Péče o zdraví a ostatní působnost ministerstva zdravotnictví	21
2.5 Podmínky hospitalizace v psychiatrických léčebnách	23
2.6 Dávky státní sociální podpory a sociální péče	25
2.7 Důchody	28
2.8 Ostatní agenda sociálního zabezpečení	31
2.9 Stavby a regionální rozvoj	33
2.10 Odstraňování staveb	36
2.11 Péče o nemovité kulturní památky	37
2.12 Daňová správa a ostatní agenda na úseku správy financí	38
2.13 Celní správa	41
2.14 Správa místních poplatků	42
2.15 Ochrana životního prostředí	44
2.16 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	48
2.17 Činnost Policie České republiky	52
2.18 Činnost Vězeňské služby České republiky	53
2.19 Činnost cizinecké policie	56
2.20 Azylové řízení a integrace cizinců	57
2.21 Nabývání státního občanství	58
2.22 Činnost matričních úřadů	59

2.23	Správní činnosti (evidence obyvatel, občanské průkazy, cestovní doklady)	60
2.24	Státní správa soudů	62
2.25	Správa pozemních komunikací	68
2.26	Dopravně správní agenda	69
2.27	Státní správa na úseku elektronických komunikací	70
2.28	Správní trestání	72
2.29	Správa na úseku zaměstnanosti	74
2.31	Dozor státu nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků	78
2.32	Svobodný přístup k informacím	78
2.33	Právo shromažďovací	80
2.34	Správa na úseku podnikání a ochrana spotřebitele	81
2.35	Správa na úseku školství	82
3.	Podněty mimo působnost veřejného ochránce práv	84
3.1	Civilněprávní věci a konkurzní řízení	84
3.2	Trestněprávní věci, orgány činné v trestním řízení	86
3.3	Samostatná působnost územně samosprávných celků	86
III. Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě		89
1.	Ústavy sociální péče pro dospělé tělesně postižené	91
2.	Policejní cely	93
3.	Léčebny dlouhodobě nemocných	95
4.	Zařízení pro zajištění cizinců	97
5.	Věznice	99
6.	Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova	102
IV. Zevšeobecnění poznatků ochránce – doporučení Poslanecké sněmovně		105
1.	Vybraná doporučení ze Souhrnných zpráv z let 2001–2005	105
1.1	Hlukové zátěže z dopravy	105
1.2	Pozemky bez vlastníka	106
1.3	Horní legislativa	106
1.4	Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků	107
1.5	Dohled nad exekuční činností	107
1.6	Výplaty náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry	108
1.7	Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)	108
1.8	Dvojitý státní občanství a domnělé státní občanství	109
1.9	Provádění sterilizací	110
1.10	Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace	110
2.	Zevšeobecnění poznatků a doporučení ochránce za rok 2006	111
2.1	Ohlašování přechodu majetku ze státu na obce	111
2.2	Průtahy v soudním řízení	112
2.3	Důchody osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou	112
2.4	Poskytování údajů z evidence obyvatel	113
2.5	Principy dobré správy	113
V. Závěr		117

I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ

1. Úvodní informace

Tuto Souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2006 předkládá veřejný ochránce práv v intencích ustanovení § 23 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Navazuje na Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, kterou Poslanecká sněmovna PČR probrala po předchozím projednání v Petičním a imunitním výboru na jednání své 55. schůze 26. dubna 2006 jako sněmovní tisk č. 1252 a usnesením č. 2452 ji vzala na vědomí. Za přítomnosti ochránce byla 21. června 2006 jako senátní tisk č. 353 projednána Ústavně-právním výborem Senátu PČR a následně pak po projednání plenárním zasedáním 12. schůze Senátu PČR vzata na vědomí. V průběhu rozpravy se v obou komorách Parlamentu zpráva setkala s kladným ohlasem.

Předkládaná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 je koncipována podobně jako zprávy předchozí. Obecné údaje o činnosti ochránce a Kanceláře veřejného ochránce práv v hodnoceném období obsahuje její první část.

Druhou část zprávy pak tvoří statistické údaje a prezentace praktických poznatků z činnosti veřejného ochránce práv v hodnoceném období spolu s příklady věcně významných nebo jinak zajímavých podnětů, jimiž se ochránce zabýval.

Ve třetí části této Souhrnné zprávy předkládá ochránce poprvé informaci o výsledcích svých systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě. Je zobecněním poznatků z nové působnosti, která byla ochránci svěřena od 1. ledna 2006 novelou zákona o veřejném ochránci práv č. 381/2005 Sb.

Čtvrtá část Souhrnné zprávy obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů, vycházející z analýzy podnětů řešených nejen v hodnoceném období, ale i v předcházejících letech. Současně se ochránce pokouší o nastínění možností, jakým způsobem je lze řešit. Vzhledem k tomu, že právě tuto část zprávy považuje ochránce za významný nástroj k naplnění své iniciativní role vůči zákonodárci, doporučuje ochránce všem, jimž je určena, aby věnovali zejména jejímu obsahu zvýšenou pozornost.

Předkládaná Souhrnná zpráva je výroční bilancí posledního roku šestiletého funkčního období působení prvního veřejného ochránce práv v podmínkách České republiky. Mandát JUDr. Otakara Motejla skončil 18. prosince 2006 a funkční období Mgr. Anny Šabatové 31. ledna 2007. Na rozdíl od Mgr. Šabatové, která na funkci zástupce veřejného ochránce práv již ne kandidovala, byl JUDr. Otakar Motejl Senátem znovu nominován i pro další funkční období a Poslanecká sněmovna ho 2. prosince 2006 opětovně zvolila veřejným ochráncem práv. Funkce se ujal 19. prosince 2006 složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Do funkce zástupkyně veřejného ochránce práv Poslanecká sněmovna 7. února 2007 nově zvolila RNDr. Jitku Seitlovou, která složila slib 14. února 2007.

2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí

2.1 Rozpočet a jeho čerpání v roce 2006

V roce 2006 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv s rozpočtem ve výši **88 579 tis. Kč**. Za rok 2006 bylo z výše uvedené částky vyčerpáno **67 293 tis. Kč**, což činí **76 %** ze stanoveného rozpočtu.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2006 ve výši **21 286 tis. Kč** vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši **15 315 tis. Kč**, a to zejména na provozních výdajích, zčásti na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci a **5 971 tis. Kč** bylo uspořeno v investičních výdajích.

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 2006 byl v souladu s plánem práce útvaru interního auditu proveden rozbor čerpání položek rozpočtových prostředků za rok 2005, který byl využit jako podklad pro kvalitnější plánování výdajů v dalším rozpočtovém období. Další dva plánované interní audity, tj. kombinovaný auditní rozbor provedených úkonů v roce 2006 a kombinovaný audit shody, zaměřený na shodu interních předpisů upravujících vedení účetnictví, nebyly

provedeny s ohledem na skutečnost, že v průběhu května až října 2006 probíhala v Kanceláři kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem.

Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu byla zaměřena na prověrku hospodaření Kanceláře s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky přidělenými v letech 2001 až 2005. Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2006 pod číslem 06/15. Kontrolní závěr z této kontroly schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/XXI/2006 na svém XXI. zasedání, konaném 27. listopadu 2006, a zveřejnilo v částce 4 Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu 2006 a na svých webových stránkách na adrese <http://www.nku.cz/kon-zavery/K06015.pdf>. K závěrům kontroly NKÚ se ochránce vyjádřil v tiskovém prohlášení, které zveřejnil na svých webových stránkách na adrese <http://www.ochrance.cz/media/index.php>.

Zprávu o výsledcích finančních kontrol za rok 2006 předkládá Kancelář v souladu s ustanovením § 22 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvu financí ČR prostřednictvím informačního systému FKVS.

2.2 Personální situace v roce 2006

Rozpočtem stanoveným na rok 2006 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na **99 osob**. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2006 činil **95,82 zaměstnanců**, čímž byl limit stanovený státním rozpočtem dodržen.

K 31. 12. 2006 bylo v pracovním poměru celkem **100 zaměstnanců** bez započtení veřejného ochránce práv a zástupkyně veřejného ochránce práv. Z nich se 70 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a prováděním pravidelných návštěv míst, kde se nacházejí osoby omezené na osobní svobodě (z toho 57 právníků včetně pracovníků zajišťujících novou působnost v oblasti detencí a 13 zaměstnanců odboru administrativních a spisových služeb). Tento počet vytváří podmínky pro komplexní posouzení a řešení jednotlivých případů ochráncem a odpovídá odborné i administrativní náročnosti vyřizování podnětů, stejně jako zevšeobecnění získaných poznatků.

Ke stejnému účelu sloužila i v roce 2006 pokračující 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. Spolupráce se uskutečňuje jednak formou individuálních konzultací k právně nejsložitějším případům, jednak formou účasti renomovaných specialistů na pravidelných seminárních poradách odborného personálu Kanceláře.

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

Kancelář veřejného ochránce práv obdržela v roce 2006 celkem 3 žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, všechny byly doručeny elektronickou poštou.

Ve všech případech byly požadovány informace týkající se hospodaření Kanceláře. Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtě stanovené zákonem, přičemž ze strany žadatelů nebylo podáno žádné odvolání.

§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet podaných písemných žádostí o poskytnutí informací	3
§ 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

Zákon o veřejném ochránci práv ukládá ochránci v ustanovení § 23 odst. 2 soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly. Tuto povinnost ochránce naplňuje v několika navzájem se doplňujících rovinách. Pořádá pravidelné a mimořádné tiskové konference, informuje veřejnost prostřednictvím veřejnoprávní televize i televizí soukromých, ČTK, denního i odborného tisku, přednáškové činnosti, besed, individuálních

informačních a poradenských aktivit, a samozřejmě prezentuje aktuální informace na vlastních webových stránkách.

4.1 Tiskové konference a další mediální aktivity

V průběhu roku 2006 uspořádal ochránce **12 pravidelných konferencí, 4 mimořádné tiskové konference a 2 brífinky**. Jejich témata ochránce vybíral s ohledem na význam a aktuálnost výsledků šetření a dalších informací vyplývajících z jeho činnosti pro laickou i odbornou veřejnost. Jednalo se o:

- poznatky ochránce z šetření **provádění sterilizací převážně romských žen,**
- závěry šetření zásahu **Policie ČR proti účastníkům technoparty CzechTek 2005,**
- problematiku **státní správy na úseku památkové péče,**
- nezákonné **exekuce rodičovského příspěvku a dalších dávek,**
- závěry **pracovní konference na téma Principy dobré správy,**
- výsledky systematických návštěv **v policejních zařízeních a ústavech sociální péče pro tělesně postižené,**
- závažné změny právní úpravy **výpovědí z nájmu bytu,** které přinesla novela občanského zákoníku,
- téma **zahradních staveb a pohody bydlení,**
- uplatňování **Haagské úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí** v České republice,
- výsledky systematických návštěv **v zařízeních pro zajištění cizinců a léčeben dlouhodobě nemocných,**
- téma **pozemní komunikace a zajištění přístupů k nemovitostem,**
- problematiku **krajiny jako vzácného statku** ve vztahu k výstavbě průmyslových zón, silnic a dalších staveb,
- zveřejnění výsledků šetření **Psychiatrické léčebny v Praze-Bohnicích,**
- závěry **semináře k problematice aplikace Haagské úmluvy** o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí v České republice orgány státu,
- výsledky **systematických návštěv věznic,** uskutečněných v rámci výkonu detenční agendy,
- poznatky z řešení **stížností směřujících vůči státní správě soudů.**

Tiskové zprávy, tisková prohlášení a zmiňované zásadní dokumenty jsou v plném znění zveřejněny na adrese <http://www.ochrance.cz/>.

Počátkem roku 2006 byly na druhém programu České televize odvysílány další díly **cyklu „Případ pro ombudsmána“**, koncipovaného jako série relativně samostatných „malých lidských příběhů“. Podle výsledků sledovanosti ČT cyklus zhlédlo v průměru 360 tisíc diváků a byl označen za nejsledovanější cyklus Televizního studia Brno. Česká televize projevila zájem o natočení **druhé řady tohoto cyklu**, jehož 16 dílů vysílala od září do konce roku 2006.

Zvýšený zájem o práci i o výsledky činnosti veřejného ochránce práv projevovala v podstatě všechna média. Ochránce a jeho zástupkyně v průběhu hodnoceného období vystupovali v televizním vysílání ve speciálně natočených rozhovorech, reportážních vstupech nebo se osobně účastnili vysílání ve studiu, zpravidla k jednotlivým aktuálním otázkám či mediálně sledovaným kauzám. Četnost informování veřejnosti prostřednictvím všech typů médií je zřejmá i z monitoru mediálních výstupů, z něhož vyplývá, že ochránce byl v průběhu roku 2006 v médiích prezentován celkem v **3 137 případech**, z toho v České televizi včetně uvedených dílů seriálu ve **195 případech**. Česká tisková kancelář v průběhu roku 2006 o jeho činnosti informovala ve **349 zprávách**, a ostatní tištěná, internetová média a rozhlas zveřejnily rozhovory s ochráncem či informace o jeho názorech, stanoviscích nebo činnosti celkem ve **2 609 případech**.

4.2 Individuální a ostatní informační a poradenské aktivity

V roce 2006 zaznamenal ochránce **746 osobních návštěv** stěžovatelů v jeho sídle za účelem ústního podání stížnosti. V některých případech však stěžovatelé chtěli získat pouze informace o rozsahu působnosti ochránce a jeho možnostech pomoci v konkrétním problému nebo se dožadovali základní rady, jak řešit určitou nepříznivou životní situaci. Od počátku

působení ochránce je v Kanceláři ochránce důsledně dodržována zásada, že kdokoliv se na ochránce či na jeho spolupracovníky obrátí, dostane se mu vlídného přijetí a buď pomoci, nebo vysvětlení, proč na pomoc ochránce spoléhat nemůže.

Na informační telefonní lince ochránce (tel. 542 542 888), využívané občany ve všech pracovních dnech po celou pracovní dobu, bylo zaznamenáno **4 861 telefonátů**, z nichž většinu tvořily žádosti o rady, zbytek dotazy na rozsah působnosti ochránce a na stav vyřizování podaného podnětu.

O **webové stránky ochránce** (www.ochrance.cz) byl roce 2006 zaznamenán zvyšující se zájem – bylo zaznamenáno celkem **410 710 zhlédnutí** (v roce 2005 celkem 176 548 zhlédnutí). Nárůst jejich návštěvnosti lze přičíst aktuálnosti prezentovaných informací, přehledně koncipované struktury a přístupnosti jejich obsahu, které odpovídají doporučením obsaženým v dokumentu Best practice – Pravidla pro tvorbu přístupného webu a WCAG 1.0. I v průběhu roku 2006 si web ochránce udržel certifikát střední úrovně přístupnosti Metodiky Blind Friendly Web 2.3 zajišťující maximálně možnou přístupnost pro nevidomé a slabozraké uživatele. Webové stránky ochránce tak zůstávají zařazeny v Katalogu stránek přístupných pro nevidomé a jsou oprávněny používat logo Blind Friendly Web.

Možnosti oslovit ochránce prostřednictvím webového formuláře určeného ke vzkazům, připomínkám a dotazům využilo v průběhu roku 2006 celkem **286 zájemců**.

5. Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv

Zákon o veřejném ochránci práv přiznává ochránci v ustanoveních §§ 22–24 významná zvláštní oprávnění, spočívající jednak ve specifických povinnostech vůči Parlamentu České republiky, jednak v právu podávat vládě doporučení ke změnám právních předpisů, pokud k tomu při výkonu své funkce shledá důvod. S tím souvisí i oprávnění navrhnout Ústavnímu soudu zrušení podzákonných předpisů nebo zúčastnit se takového řízení, které inicioval jiný účastník podle ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

5.1 Styk ochránce s Parlamentem České republiky

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. Jejich plný text je k dispozici na adrese <http://www.ochrance.cz/cinnost/zpravy.php>. Kromě předkládání uvedených zpráv lze uvést zejména následující přítomnost ochránce na jednání:

- 18. ledna 2006 se ochránce zúčastnil zasedání Výboru pro záležitosti Evropské Unie Senátu Parlamentu ČR v souvislosti s projednáváním návrhu antidiskriminačního zákona;
- 14. února 2006 ochránce zodpověděl na jednání Petičního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR otázky poslanců k závěrečnému stanovisku ve věci zásahu Policie ČR proti účastníkům technoparty CzechTek 2005;
- 26. dubna 2006 se ochránce zúčastnil jednání Petičního a imunitního výboru Poslanecké sněmovny v souvislosti s projednáním Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, kterou téhož dne přednesl na jednání 55. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR;
- 21. června 2006 se ochránce zúčastnil jednání Ústavně-právního výboru Senátu ČR a následně pak plenárního zasedání 12. schůze Senátu ČR, kde byla projednána a posléze vzata na vědomí jeho Souhrnná zpráva o činnosti za rok 2005;
- 1. listopadu 2006 byl za účasti veřejného ochránce práv a vedoucího Kanceláře veřejného ochránce práv v Petičním výboru Poslanecké sněmovny projednán návrh rozpočtu Kanceláře na rok 2007.

12. prosince 2006 Poslanecká sněmovna zvolila JUDr. Otakara Motejla veřejným ochráncem práv i pro další funkční období, 19. prosince 2006 pak složil ve smyslu ustanovení § 4 zákona o veřejném ochránci práv do rukou předsedy Sněmovny slib a se ujal funkce pro další šestileté období.

5.2 Doporučení ke změnám právních a ostatních předpisů, výkon působnosti vůči Ústavnímu soudu a další zvláštní oprávnění ochránce

O využití oprávnění podávat **doporučení k vydání, změně nebo zrušení právních nebo vnitřních předpisů** informuje ochránce ve II. části této zprávy. K využití oprávnění podávat vládě doporučení ke změnám zákonů (nařízení vlády) neshledal ochránce v průběhu roku 2006 důvod.

Ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o Ústavním soudu), zakotvuje oprávnění ochránce **navrhovat Ústavnímu soudu zrušení podzákoných předpisů** a vstupovat do řízení zahájených podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy (ochránce zde má postavení vedlejšího účastníka řízení). V průběhu roku 2006 obdržel veřejný ochránce práv od Ústavního soudu řadu návrhů s možností vstupu do řízení, ve většině případů se však jednalo o návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek. Ochránce svého oprávnění v průběhu roku 2006 nevyužil, nicméně s uspokojením zaznamenal, že Ústavní soud zamítl mezi jinými i návrh Ministerstva vnitra ČR na zrušení nařízení obce Pozlovice o stavební uzávěře na jejím území (usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 16/06 – rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 475/2006 Sb.). Obec omezila způsoby provádění staveb energetických vedení vyhlášením stavební uzávěry formou nařízení. Vedlo ji k tomu odmítavé stanovisko k možnosti, že by přes její katastrální území, cenné z krajinného hlediska, mělo být vedeno vysoké napětí pomocí podpěrných stožárů narušujících krajinný ráz. Ochránce se touto kauzou v minulosti také zabýval, dal obci za pravdu a shodl se tak s právním názorem Ústavního soudu.

V roce 2006 se ochránce **připojil jako vedlejší účastník** k návrhu prvního senátu Ústavního soudu na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ČR č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění vyhlášky č. 233/2004 Sb., přičemž se ztotožnil s argumentací prvního senátu Ústavního soudu. Řízení nebylo v době zpracování této zprávy skončeno.

Veřejný ochránce práv je s účinností od 1. 1. 2006 oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci **podání žaloby k ochraně veřejného zájmu** (§ 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv). Při uplatnění tohoto zvláštního oprávnění je třeba vzít v úvahu, že musí jít o věc, v níž je dán závažný veřejný zájem a návrhu lze využít pouze v rámci šetření s nejobecnějším dosahem. Ochránce v roce 2006 tohoto oprávnění nevyužil, neboť případy, v nichž by využití takového oprávnění bylo efektivní, budou dokončeny až v roce 2007.

Co se týče **oprávnění veřejného ochránce práv podat trestní oznámení** jakožto opatření k nápravě, bylo v roce 2006 k tomuto kroku přistoupeno v případě šetření ve věci sterilizací převážně romských žen, kde ochránce podal trestní oznámení na neznámého pachatele. V jiných případech pochybení úřadu nevykazovala znaky trestného činu, ochránce tedy v dalších případech tohoto oprávnění nevyužil.

6. Mezinárodní a vnitrostátní styky veřejného ochránce práv

6.1 Mezinárodní kontakty ochránce

V průběhu roku 2006 ochránce rozvíjel mezinárodní kontakty vyplývající z členství v mezinárodních ombudsmanských organizacích, kontakty v rámci bilaterální spolupráce s partnerskými ombudsmany a s dalšími institucemi a osobnostmi. V této souvislosti lze uvést následující setkání:

- návštěva pracovníků úřadu Komisaře pro lidská práva Rady Evropy,
- návštěva soudců Nejvyššího soudu Ukrajiny,
- přijetí členů Petičního výboru Parlamentu Turecka v souvislosti s uvažovaným zavedením institutu ombudsmana v Turecku,
- setkání s členy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), který zahajoval kontrolu v ČR,
- účast na generálním shromáždění Evropské sekce Mezinárodního ombudsmanského institutu ve Vídni,
- studijní návštěva představitelů ústředních správních úřadů republiky Černá Hora,

- návštěva soudců Ústavního soudu Polské republiky, jejímž tématem bylo působení státní správy soudů a oprávnění ochránce ve vztahu k Ústavnímu soudu,
- pracovní konference v Trenčianských Teplicích na téma „Ochrana práv osob, jejichž svoboda byla omezena“,
- návštěva pracovníků neziskových organizací z Arménie, Běloruska, Gruzie, Moldávie a Ukrajiny v rámci projektu Nadace Forum 2000 zaměřeného na zprostředkování zkušeností z oblasti politické a ekonomické transformace občanské společnosti v ČR,
- návštěva skupiny běloruských právníků v rámci studijního programu organizovaného nadací Člověk v tísni,
- návštěva právníků Kanceláře veřejného ochránce práv v Amsterdamu v rámci reciproční výměny zkušeností s holandským ombudsmanem v otázkách řešení podnětů z detenčních agend a z oblasti státní správy soudů,
- přijetí představitele londýnské centrály Amnesty International,
- návštěva delegace soudců Ústavního soudu Slovenské republiky,
- účast na mezinárodní konferenci v Athénách s tématem „Práce ombudsmanů pro děti“,
- návštěva nizozemského ombudsmana s doprovodem,
- přijetí delegace právníků z Arménie, Bosny, Srbska a Černé Hory zajímajících se o praktické postupy a působení veřejného ochránce práv.

6.2 Vnitrostátní aktivity a kontakty ochránce

V průběhu roku 2006 se veřejný ochránce práv setkal s mnoha představiteli úřadů a institucí České republiky. I když tato jednání nepostrádají určitý společenský aspekt, jejich podstatnou náplní je vždy řešení otázek souvisejících s výkonem vyšetřovacích oprávnění ochránce a hledání cesty k nápravě zjištěných nedostatků. Lze z nich zmínit zejména následující setkání:

- 10. ledna 2006 proběhlo jednání s ředitelem služby pořádkové policie Policejního prezidia ČR k problematice závěrečného stanoviska ochránce ve věci zásahu Policie ČR proti účastníkům technoparty CzechTek 2005;
- 20. března 2006 ochránce vystoupil na semináři zástupců ředitelů správ krajů Policie ČR, kde prezentoval své připomínky směřující ke zkvalitnění případných policejních opatření u akcí typu technoparty;
- 15. května 2006 se ochránce zúčastnil diskusního fóra Exekutorské komory v Třešti;
- 20. září 2006 navštívil veřejného ochránce práv předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů ve věci vyjasnění sporných výkladů zákona o ochraně osobních údajů;
- 6. října 2006 se ochránce zúčastnil grémia ředitelů krajských úřadů v Prostějově, kde jednal o sjednocení postupu krajů při řešení otázek místního poplatku za užívání veřejného prostranství a o problémech s likvidací ekologických škod;
- 9. října 2006 se ochránce sešel s ministrem zdravotnictví, s nímž projednával některé problémové otázky z působnosti rezortu, zejména přístup ke zdravotní dokumentaci;
- 11. října 2006 jednal ochránce na Policejním prezidiu o otázkách detencí;
- 8. listopadu 2006 se ochránce sešel s ministrem životního prostředí, s nímž projednal postupy při schvalování a posuzování velkých investičních záměrů. K řešení problémů při vydávání řidičských průkazů se téhož dne sešel s ministrem dopravy;
- 9. listopadu 2006 zorganizoval ochránce ve svém sídle pracovní poradou předsedů krajských soudů a zástupců Ministerstva spravedlnosti, která se soustředila na postupy při vyřizování stížností na soudní průtahy a neetické chování soudců;
- 10. listopadu 2006 se sešel s předsedou Českého báňského úřadu, s nímž projednal svá zjištění z oblasti problematiky báňské správy;
- 5. prosince 2006 ochránce jednal s generálním inspektorem Státního úřadu inspekce práce ve věci podmínek polských dělníků, kteří pracují na základě smluv s agenturami práce v automobilovém průmyslu v ČR.

Z dalších aktivit souvisejících s věcnou působností ochránce, o níž podrobně pojednává tato Souhrnná zpráva v dalších částech, je třeba se zmínit o **pracovní konferenci věnované definování principů dobré správy**. Ustanovení § 1 zákona veřejnému ochránci práv ukládá, aby vedle porušení zákona postihoval i případy, kdy se při své činnosti setká s jednáním úřadu, které je mj. v rozporu s principy dobré správy. Po zobecnění poznatků ze svého dosavadního působení se v průběhu prvního čtvrtletí roku 2006 ochránce podrobně zabýval vymezením

pojmu principy dobré správy a popsal určité postupy správní praxe, které lze označit za dobrou správu. Nad takto definovanými principy vyvolal ochránce diskusi odborníků z teorie i praxe na pracovní konferenci, kterou uspořádal 22. března 2006. Pozvání ochránce přijalo přes 150 účastníků, bylo na ní předneseno téměř 30 referátů a diskusních příspěvků, z nichž byl sestaven obsáhlý sborník.

Veřejný ochránce práv uspořádal 5. října 2006 v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně také odborný **seminář k problematice aplikace Haagské úmluvy** o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, kterého se zúčastnili odborníci z řad soudců, dotčených ministerstev, krajských úřadů a z neziskového sektoru. Jednání bylo vyústěním šetření veřejného ochránce práv, které zahájil z vlastní iniciativy v souvislosti s mediálně známou kauzou dětí Fiordalisi, v jehož průběhu zjistil, že v praxi soudů a orgánů sociálně-právní ochrany dětí činí naplňování této úmluvy problémy. Cílem semináře bylo přispět k diskusi, vyjasnit si některé sporné otázky a zefektivnit současnou mezirezortní spolupráci.

Sborník z konference a závěry semináře jsou pro odbornou i laickou veřejnost vystaveny na adrese <http://www.ochrance.cz/cinnost/stanoviska.php>.

II. VĚCNÁ PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV – PODNĚTY

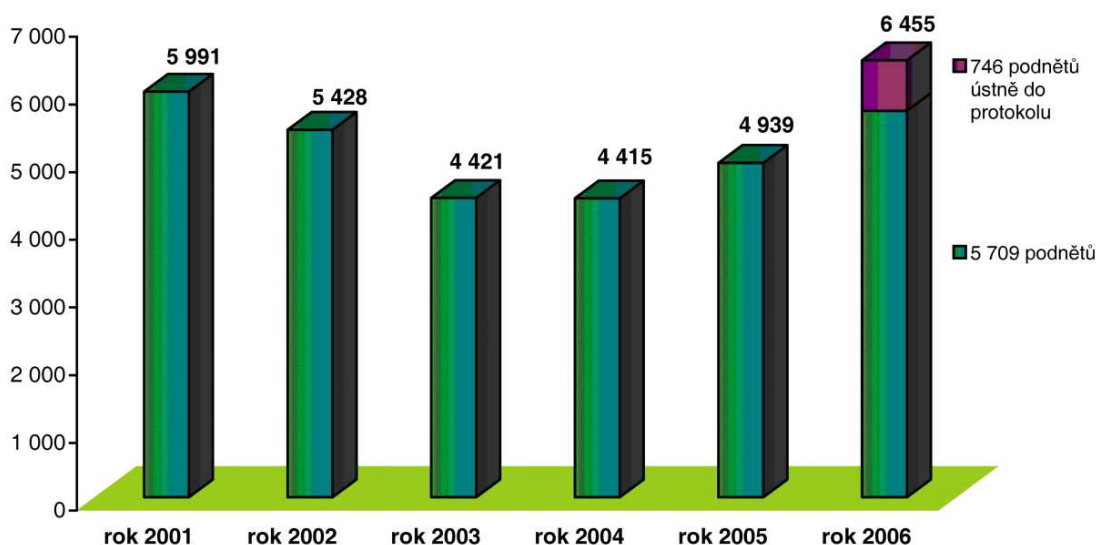
1. Počty přijatých a vyřízených podnětů s komentáři

1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2006

V průběhu roku 2006 bylo ochránci **doručeno celkem 6 455 podnětů**. Nejvíce podnětů ochránce obdržel v měsících březen (654), únor (650), leden (650) a listopad (600), nejméně v červenci (404). V celkovém počtu doručených podnětů jsou zahrnuty i podněty učiněné ústně do protokolu v Kanceláři veřejného ochránce práv, zpravidla vyřízené na místě pověřeným zaměstnancem Kanceláře v souladu s doposud vydanými stanovisky a praxí ochránce. Tyto podněty se v minulých letech do celkového počtu podnětů nezapočítávaly. V roce 2006 bylo tímto způsobem přijato a vyřízeno 746 podnětů, bez nich bylo v roce 2006 doručeno ochránci celkem 5 709 podnětů.

Počet přijatých podnětů (bez započítání výše uvedených podnětů učiněných do protokolu) se ve srovnání s rokem 2005 zvýšil o 770. (V roce 2005 se ve srovnání s rokem 2004 zvýšil o 524.) Porovnáme-li srovnatelná čísla, byl ochránci doručen v roce 2006 druhý nejvyšší počet podnětů po roce 2001, který představoval první rok jeho působení. Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v jednotlivých letech celého prvního funkčního období veřejného ochránce práv dokumentuje následující sloupcový graf.

Přijaté podněty v jednotlivých letech



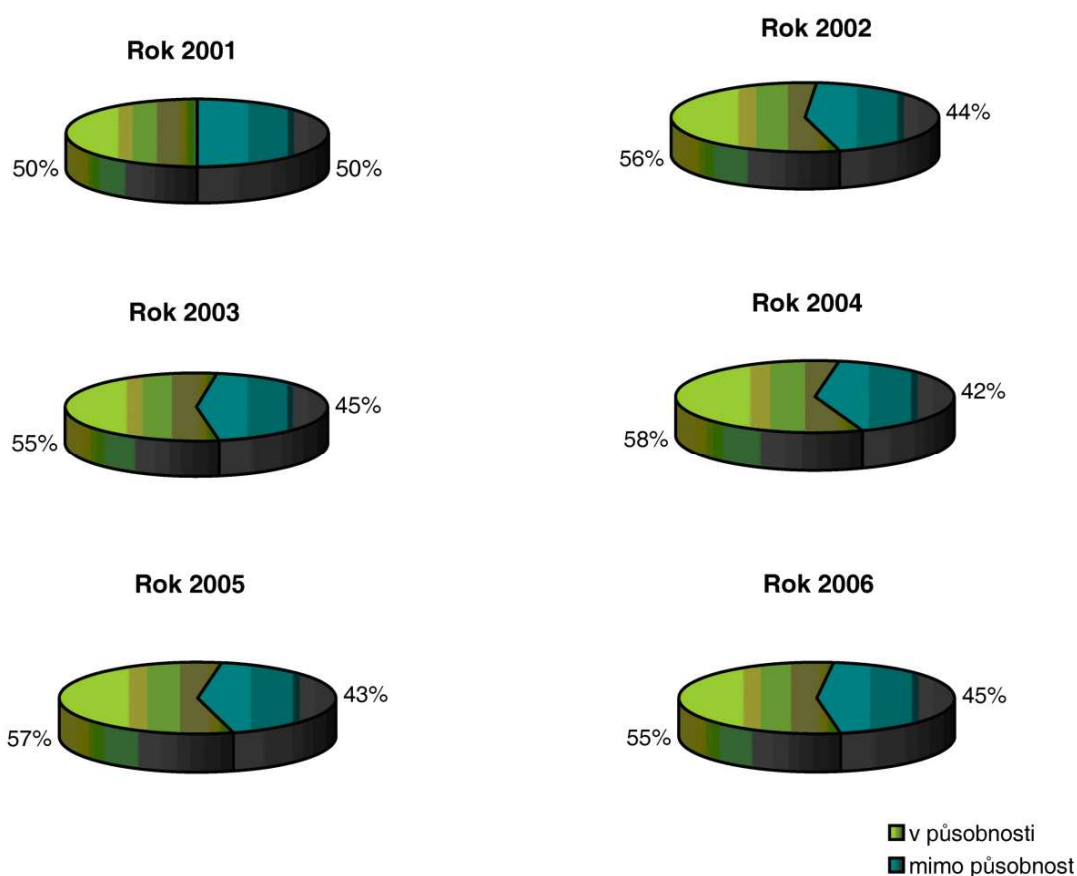
V roce 2006 využil ochránce svého oprávnění jednat **z vlastní iniciativy v 36 případech**. Počet takto zahájených šetření zůstal zhruba na stejné úrovni jako v roce 2005. Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy, které ochránce pokládal za potřebné prošetřit a o nichž se dozvěděl například z hromadných sdělovacích prostředků anebo které vyplynuly jako vedlejší informace z šetření konkrétního podnětu. Šetření z vlastní iniciativy zahajoval ochránce i v některých případech, kdy se o stejném problému dozvěděl v relativně krátkém časovém úseku z několika obdobných podnětů a pokládal za efektivní žádat úřad o vysvětlení a navrhopat opatření k nápravě v rámci jednoho spisu. Příčiny problémů, s nimiž se fyzické a právnické osoby na ochránce obracejí, jsou totiž mnohdy obecnějšího systémového charakteru.

Pokud se jedná o formu podání, rok od roku narůstá počet **podnětů podaných elektronicky**. V roce 2006 bylo doručeno běžnou elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektro-

nické podatelny s formulářem podání umístěným na webových stránkách ochránce celkem 1 137 podnětů, což představuje ve srovnání s rokem 2005 nárůst o 43 %. V roce 2006 bylo ochránci doručeno několik podání opatřených zaručeným elektronickým podpisem.

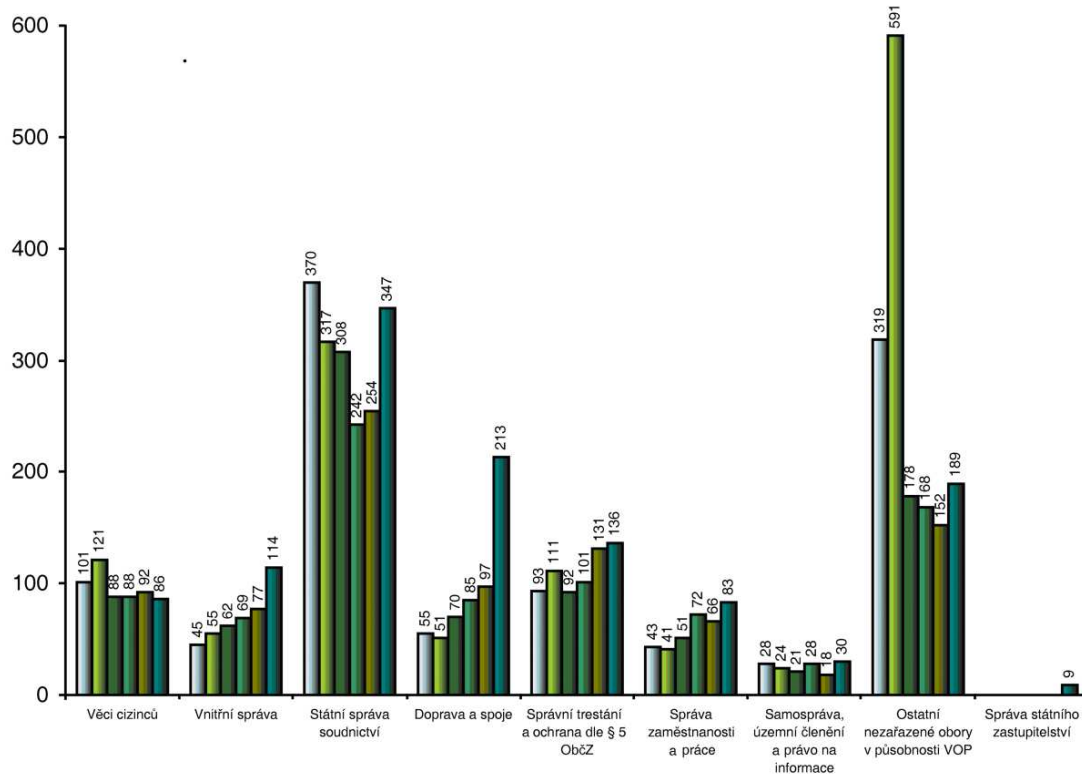
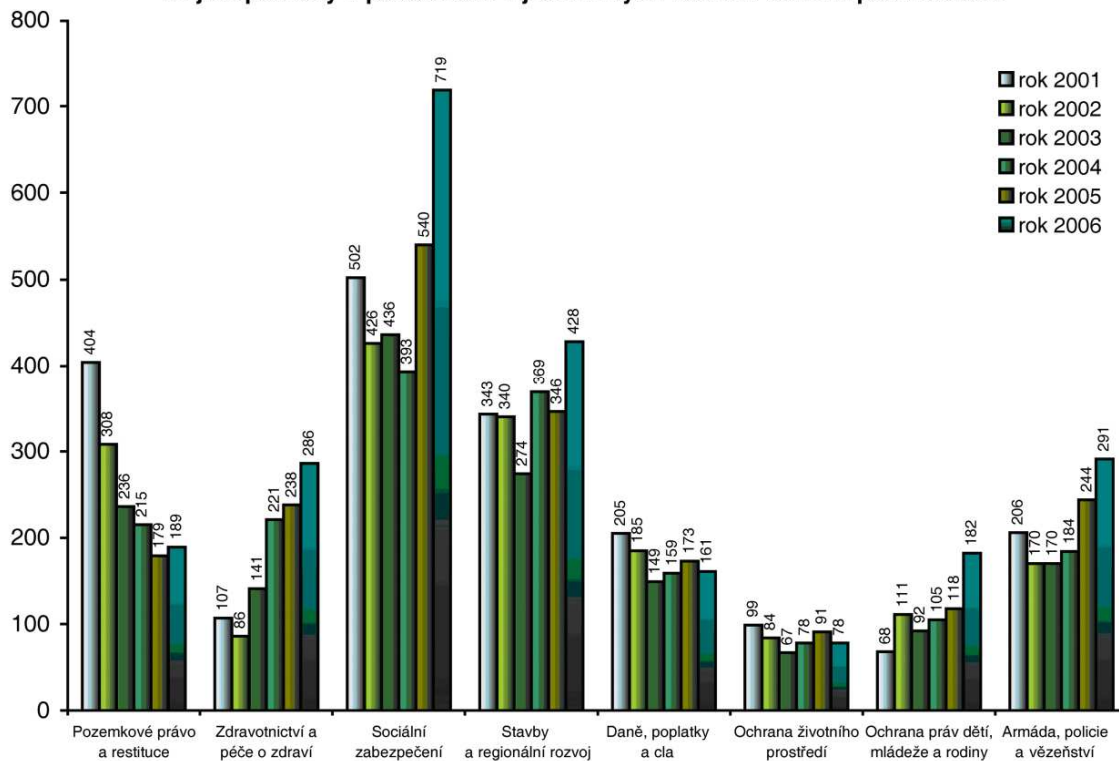
Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v roce 2006 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty směřující do působnosti veřejného ochránce práv. V roce 2006 bylo v působnosti **55 % z celkového počtu** podnětů. Nižší podíl podnětů v působnosti ve srovnání s rokem 2005 (57 %) a s rokem 2004 (58 %) byl způsoben tím, že do celkového počtu podnětů jsou od roku 2006 nově zahrnuty i podněty podané ústně do protokolu a vyřízené na místě zaměstnancem Kanceláře veřejného ochránce práv. Převážná část těchto podnětů se týkala záležitostí, které nejsou v působnosti ochránce a k jejichž vyřízení postačovalo vysvětlení o rozsahu působnosti ochránce, případně poskytnutí základní právní rady. Komentář k vyřizování podnětů mimo působnost ochránce je obsažen v části II.3.

Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech

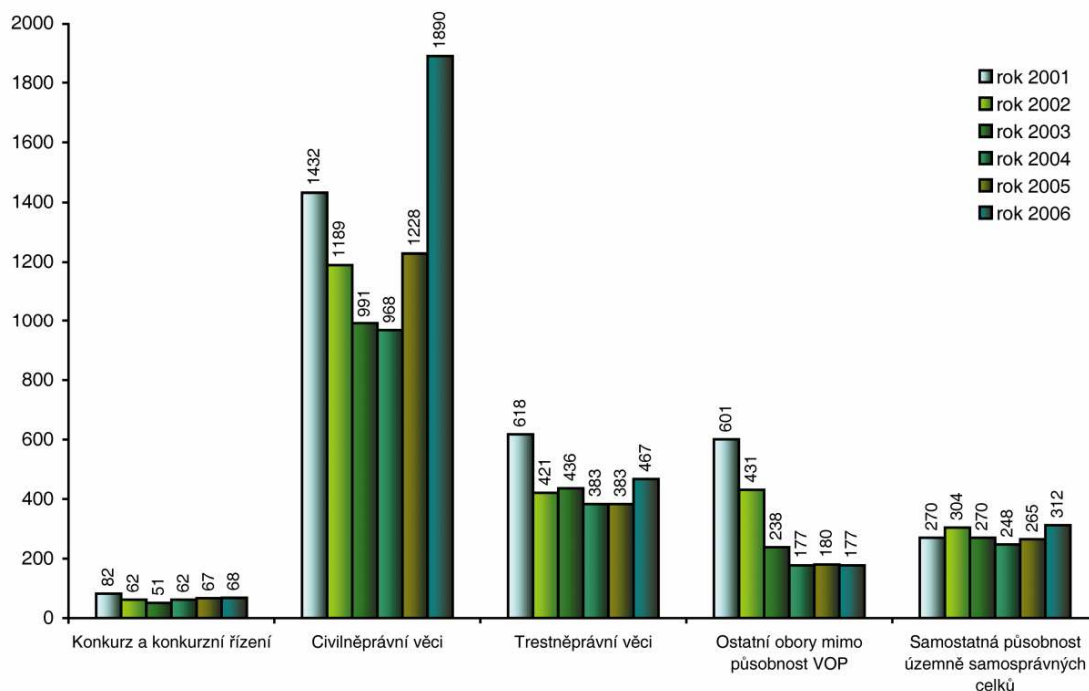


Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale s určitou mírou zjednodušení rovněž i **podle jednotlivých právních oblastí a úseků státní správy**. Z následujícího grafu vyplývá, že zvýšení celkového počtu doručených podnětů se v roce 2006 projevilo téměř ve všech oblastech. Narostl zejména počet podnětů týkajících se sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí mládeže a rodiny, zdravotnictví, dále také počet podnětů na úseku stavebního řádu, správy komunikací, vězeňství, vnitřní správy, správy zaměstnanosti a státní správy soudů. Na více méně stabilní úrovni se drží počet podnětů týkajících se daňové a celní správy, ochrany životního prostředí a cizinecké problematiky. Od 1. 1. 2006 je nově v působnosti ochránce správa státního zastupitelství. Podrobnější informace o struktuře doručených podnětů obsahují komentáře v následující části této zprávy.

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 2006

Ochránce v roce 2006 **vyřídil celkem 6 412 podnětů**. Počet vyřízených podnětů nedosahuje počtu doručených podnětů. Rozdíl však činí pouze 43 podnětů.

Z celkového počtu podnětů vyřízených v roce 2006 jich bylo:

- **1 592 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V mnohem menší míře se jednalo o odložení z důvodu nedoplnění náležitostí podnětu po výzvě k doplnění anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **4 026 objasněno**. Aniž ochránce zahájil na základě podnětu šetření, poskytl v těchto případech stěžovateli právní radu, jak by měl dále postupovat při ochraně svých práv. Jednalo se o záležitosti jak v působnosti, tak i mimo působnost ochránce. Ochránce v některých případech, které náleží do jeho zákonem vymezené působnosti, vyřídil podnět tak, že stěžovatele informoval, že jeho problém není ojedinělý a že na základě několika obdobných podnětů zahájil v této věci obecnější šetření z vlastní iniciativy, které by mělo vést k systémovému řešení problému;
- **303** uzavřeno konstatováním, že **ochránce** šetřením **nezjistil** porušení právních předpisů ani jiná **pochybení**;
- **406** uzavřeno s tím, že ochránce šetřením **zjistil** v činnosti úřadů a institucí spadajících do jeho působnosti porušení zákonů či jiná **pochybení**.

Z tohoto celkového počtu 406 šetření, při nichž byla zjištěna pochybení, ochránce:

- v **321 případech shledal opatření prováděná úřadem** za účelem nápravy **dostatečnými**;
- v **76 případech** ochránce zpracoval **závěrečné stanovisko** včetně **opatření k nápravě**; jednalo se o případy, kdy vyjádření úřadu k ochránčovým zjištěním bylo nesouhlasné, podle názoru ochránce byla opatření přijatá úřadem nedostatečná anebo se úřad ke zjištěním ochránce v dané lhůtě nevyjádřil. Teprve poté úřad návrh ochránce přijal a ochránce to akceptoval;
- v **9 případech** ochránce využil sankčního oprávnění a o svých zjištěních **vyrozuměl nadřízený úřad anebo informoval veřejnost**.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2006 je dále třeba započítat **53 případů**, kdy stěžovatel vzal svůj podnět v různých fázích jeho vyřizování zpět, dále **23 podání**, kdy podnět byl svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů ve věcech správních nebo soudních,

žalobou či opravným prostředkem ve správním soudnictví anebo ústavní stížností a ochránce o tom stěžovatele neprodleně vyrozuměl (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

V roce 2006 ochránce uzavřel **1 spis** bez dalších opatření poté, co Ministerstvo informatiky plně akceptovalo jeho doporučení podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv ke změně právního předpisu (standardu informačních systémů veřejné správy pro transkripci neběžných latinských znaků).

Ochránce v roce 2006 ukončil také **8 tzv. spisů zvláštní důležitosti**. V rámci těchto šetření zahájených z vlastní iniciativy ochránce podnítil jednání s ústředními orgány státní správy a dalšími ústředními institucemi za účelem řešení problémů, které mají obecnější charakter. Informace o ukončených šetřeních tohoto typu jsou obsaženy v komentářích k jednotlivým oblastem v následující části této Souhrnné správy a navazují zpravidla na IV. část Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005 (Zevšeobecnění poznatků z činnosti ochránce – doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR).

Na závěr této části zprávy je třeba uvést, že veřejný ochránce práv již od roku 2001 pověřil v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv výkonem části své působnosti zástupkyni veřejného ochránce práv, a to zejména v agendách z oblasti zdravotnictví, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí a mládeže, cizinecké problematiky, vězeňství a v některých dalších oblastech. Pokud tedy tato Souhrnná zpráva hovoří o veřejném ochránci práv, v agendách, jejichž výkonem byla zástupkyně ochráncem pověřena, zahrnuje i působení zástupkyně veřejného ochránce práv.

2. Vybrané podněty a komentáře k oblastem v působnosti

2.1 Katastr nemovitostí a vypořádání restitučních nároků

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 189 podnětů.

V předešlých Souhrnných zprávách se veřejný ochránce práv zabýval postupem katastrálních úřadů při správním řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí. Zejména v minulosti kritizoval postup, kdy opravou chyby nebyly odstraňovány pouze nedostatky způsobené omylem v práci odpovědných pracovníků při obnově a vedení katastru nemovitostí, ale zasahovalo se do údajů o právních vztazích bez odpovídající listiny. V této souvislosti veřejný ochránce práv konstatuje, že v uplynulém roce nezaznamenal případ, kdy by stěžovatel namítal obdobný zásah do práv ze strany katastrálního úřadu při **řízení o opravě chyby**. Nejčastější příčinou podnětů se tak stala obnova katastrálního operátu a s ní související zpřesnění výměry evidovaných pozemků. V takových případech veřejný ochránce práv obvykle vysvětlí stěžovateli funkci a účel institutu obnovy operátu v katastru nemovitostí, případně jej poučí o opravných prostředcích.

V roce 2006 však opět vzrostl počet podnětů, jejichž společným tématem byla stížnost na **průtahy provázející řízení** na Katastrálním úřadu pro hlavní město Prahu se sídlem v Praze, katastrální pracoviště Praha (dále jen KP Praha). Přes opatření přijatá v předchozích letech se KP Praha doposud nedaří dodržovat zákonem stanovené lhůty pro provedení vkladu či záznamu. Veřejný ochránce práv proto zahájil v srpnu 2006 ve věci průtahů na KP Praha z vlastní iniciativy opětovné šetření.

V souvislosti s šetřením individuálního podnětu se veřejný ochránce zabýval také problematikou **přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který se do katastru nemovitostí zapisuje záznamem** (blíže viz kapitola IV. Zevšeobecnění poznatků a doporučení ochránce za rok 2006).

Veřejný ochránce práv i v průběhu roku 2006 řešil podněty, v nichž se poukazovalo na **průtahy pozemkových úřadů v řízení o restitučním nároku**. Přestože si je ochránce vědom toho, že v závěru restitučního procesu dochází k řešení těch nejobtížnějších případů, z pohledu právní jistoty a požadavků práva na spravedlivý rozsudek je třeba ukončit všechny restituční případy v co nejkratší době. Pozemkové úřady by proto měly považovat dokončení restitucí za primární úkol, který má přednost i před prováděním pozemkových úprav.

Ochránci byly současně předkládány podněty reagující na nález Ústavního soudu č. 531/2005 Sb. Ústavní soud judikoval, že omezení převodu náhradních pozemků ze strany Pozemkového fondu (dále jen PF) se týká všech těch osob, které nárok na převod pozemku – pohledávku – nabyly postoupením. Tzv. **restituční tečka** se tak dle citovaného nálezu netýká jen těch osob, jimž přímo vzniklo právo na náhradní pozemek, nejčastěji na základě rozhodnutí

pozemkového úřadu, a jejich dědiců. V důsledku aplikace nálezu však dochází k řadě absurdních situací. Na ochránce se obracují osoby, které nabyly nárok na náhradní pozemek postoupením zpravidla od svého rodiče, jemuž byla nemovitost v minulosti odňata a jenž například ze zdravotních důvodů již nemá zájem postupovat dlouhodobý proces jednání s PF o vypořádání nároku. Nález Ústavního soudu však mezi osobami, které pohledávku nabyly postoupením, nerozlišuje. To znamená, že se restituční tečka zcela shodně vztahuje jak na osoby, které pohledávku nabyly shora naznačeným způsobem v rámci své rodiny, postižené majetkovou krivdou, tak na osoby, jež k nabytí pohledávky vedl pouhý spekulativní úmysl. S ohledem na platnou právní úpravu mohl ochránce v roce 2006 takto fakticky postižené osoby odkazovat jen na možnost poskytnutí finanční náhrady, pokud o ni nově a v prekluzivní lhůtě zažádaly. Marne uplynutí této lhůty znamená pro oprávněné osoby, stejně jako v minulosti diskutovaná restituční tečka, zánik nároku na vypořádání. Poznatky ochránce svědčí o komplikacích způsobených oprávněným osobám opětovnou změnou podmínek vypořádání restitučních nároků.

Ve vztahu k problematice pozemkových úprav se ochránce setkal s tím, že při provádění pozemkových úprav došlo v některých případech k nedostatečné komunikaci mezi pozemkovými a katastrálními úřady. Výsledkem takové nespolečné práce potom mohou být **vady v pozemkových úpravách**, které se projevují duplicitním zápisem vlastnictví k dotčeným nemovitostem. Záležitosti spojené s tímto negativním jevem budou předmětem šetření veřejného ochránce práv v roce 2007.

Podnět sp. zn.: 3346/2006/VOP/IFH

Skutečnost, že KP Praha již několik let nerespektuje zákonné lhůty stanovené pro vkladová a záznamová řízení, je nutné, i přes neustále narůstající počet návrhů na zápis do katastru nemovitostí, považovat za zásadní porušení zásady rychlosti správního řízení.

V roce 2006 vzrostl opět počet podnětů zaslaných veřejnému ochránci práv, jejichž společným tématem byly průtahy provázející vkladová a záznamová řízení na KP Praha. Přes opatření přijatá v předchozích letech se KP Praha nepodařilo zákonné lhůty pro provedení vkladu či záznamu respektovat. Je ale jen otázkou času, kdy škody, které mohou být klientům KP Praha nezákonnou délkou řízení způsobeny, budou hromadně řešeny soudní cestou. Musí být tedy společným zájmem příslušných státních institucí, aby se o vyřešení průtahů na KP Praha zaslaly. S ohledem na uvedené zahájil v srpnu 2006 veřejný ochránce práv opětovně ve věci průtahů na KP Praha šetření z vlastní iniciativy. V první fázi šetření se ochránce obrátil na předsedu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen ČÚZK) a požádal jej o poskytnutí statistických údajů týkajících se KP Praha a jejich srovnání s údaji o katastrálních pracovištích některých dalších velkých měst České republiky. Z poskytnuté statistiky vyplynulo, že pracovníci KP Praha nejsou zatíženi výrazně větším množstvím podání než zaměstnanci srovnávaných pracovišť. V návaznosti na nová zjištění vydal ochránce zprávu o šetření, v níž požádal předsedu ČÚZK, aby se na nastíněný problém zaměřil z pohledu organizace a kontroly práce zaměstnanců KP Praha. Ve věci by mělo v prvním čtvrtletí roku 2007 proběhnout pracovní setkání zástupců ČÚZK a Kanceláře veřejného ochránce práv.

Podnět sp. zn.: 1289/2006/VOP/EHL

Katastrální úřad je pouze orgánem evidenčním a nemůže rozhodovat o právních vztazích k nemovitostem. Oprava chyby v katastru nemovitostí spočívající v úpravě údajů o nemovitosti na základě doloženého výsledku obnovy katastrálního operátu není zásahem do vlastnického práva.

Stěžovatel Ing. H. nesouhlasil s postupem Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Hradec Králové (dále jen katastrální úřad), a s postupem Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Pardubicích (dále jen inspektorát) při rozhodování ve věci žádosti o opravu chyby v katastru nemovitostí při evidování pozemků v k. ú. Svinary. Katastrální úřad rozhodl a inspektorát následně potvrdil, že parcely jsou zakresleny a evidovány v katastru nemovitostí v těch hranicích, v jakých byly zjištěny při obnově katastrálního operátu. Součástí procesu obnovy bylo i místní šetření, při kterém vlastníci pozemků potvrdili souhlas s výsledkem šetření a s vyznačeným průběhem hranic. Tímto způsobem je doložen i souhlas právního předchůdce stěžovatele. Katastrální úřad proto označil současný zakreslení polohového a geometrického určení pozemku za správný a opravu chyby neprovedl. Veřejný ochránce práv konstatoval, že správní orgány na úseku správy katastru nemovitostí nepochybily, svá rozhodnutí také dostatečně a přesvědčivě odůvodnily. Stěžovatele rovněž poučily, jakým způsobem je možné dosáhnout jím požadovaných změn v zákresu hranic pozemků, tedy že je nutné předložit protokol o opravě chybného geometrického a polohového určení a doložit současně výsledek ze-

měřířkové činnosti zachycující žádaný stav. V protokolu přitom musí se změnou zákresu hranice vyjádřit souhlas vlastníci všech dotčených pozemků, mezi kterými má ke změně dojít.

2.2 Činnost zdravotních pojišťoven

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 79 podnětů.

Veřejný ochránce práv obdržel v roce 2006 řadu podnětů směřujících proti zdravotním pojišťovněm. Nejčastěji prošetřoval správnost jejich postupu při **vyměření a vymáhání dlužného pojistného a penále** a při jejich posuzování žádostí o odstranění tvrdosti zákona. Vyskytly se rovněž podněty poukazující na nesprávné zařazení pojištěnců do kategorií plátců. Důvodem zařazení v jiné kategorii však bylo především nesplnění oznamovací povinnosti plátce samotného, případně jeho zaměstnavatele.

Stěžovatelé kritizovali ve svých podnětech rovněž způsob vyřizování žádostí o úhradu léčby, o níž rozhodující **revizní lékaři**, úhradu léčby v zahraničí nebo vyřizování návrhů na lázeňskou péči. V prošetřených případech byl několikrát shledán nesprávný postup zdravotních pojišťoven. Veřejný ochránce práv například zjistil opakovaně pochybení spočívající v neodůvodnění zamítnuté žádosti o úhradu léčby, nedostatky vystaveného platebního výměru, v němž zdravotní pojišťovna nekonkretizovala období, kterého se měl týkat dluh na pojistném na zdravotní pojištění, pochybení spočívající v poskytnutí nesprávných či neúplných písemných informací pojištěncům. Závěry šetření dotčené zdravotní pojišťovny akceptovaly a ke zjištěným nedostatkům přijaly opatření k nápravě. Nedostatečné a nepřesvědčivé výstupy, které nemají povahu klasických správních rozhodnutí, jsou bohužel rozšířeným jevem. Právě přesvědčivost výstupu činnosti správního orgánu je přitom nezbytným předpokladem pro pochopení a přijetí výstupu ze strany jeho adresáta.

Na veřejného ochránce práv se také obrátili pojištěnci, kterým zdravotní pojišťovny odmítly udělit souhlas s vycestováním za účelem léčení na území jiného členského státu Evropské unie a s úhradou tohoto léčení z veřejného zdravotního pojištění. Ochránce konstatoval, že je-li udělení souhlasu v jejich diskreční pravomoci, zdravotní pojišťovny musí odůvodnit své zamítavé stanovisko srozumitelně, dostatečně a přesvědčivě.

Zjistil-li veřejný ochránce práv, že zdravotní pojišťovny postupovaly v souladu s platnými právními předpisy, objasnil osobám, které podnět podaly, platnou právní úpravu. Jednalo se například o osoby, u nichž byl vyměřen dluh na zdravotním pojištění za období, kdy byly osobou bez zdanitelných příjmů, přičemž argumentovaly tím, že pojistné nehradily v důsledku obtíží se sháněním zaměstnání. Ochránce jim vysvětlil, že tato skutečnost je nezbavila povinnosti hradit pojistné na zdravotní pojištění, pokud nebyly současně evidovány u úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, případně nedoložily, že je lze zahrnout pod některou z kategorií osob, za něž je plátcem pojistného na zdravotní pojištění stát. Na základě individuálního posouzení věci ochránce vždy současně doporučil možný další postup pro řešení věci – např. vznesení námítky promlčení, využití řádného či mimořádného opravného prostředku, podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona ve věci penále či podání žádosti o uzavření dohody o splátkách.

Ochránce v části Souhrnné zprávy za rok 2005, v níž zevšeobecnil poznatky ze své činnosti, poukázal na problém s **pojišťováním dětí cizinců** po jejich narození. Veřejný ochránce práv komunikoval v roce 2006 v této věci s ministerstvem zdravotnictví. Jako přijatelné minimální řešení navrhoval zavedení zástupné platby v rámci systému komerčního pojištění, kdy by se pojistka matky, která dlouhodobě pobývá na území České republiky a hradí si zdravotní pojištění, vztahovala i na dítě od okamžiku jeho narození. Na základě jednání mezi ministerstvem zdravotnictví a Pojišťovnou VZP, a. s., došlo k podstatnému zvýšení limitu na úhradu péče o novorozence ze smluvního pojištění jeho matky tak, aby tato úhrada mohla pokrýt i finančně náročnější péči o dítě. Poté již v loňském roce neobdržel veřejný ochránce práv žádný nový podnět týkající se pojištění dětí cizinců.

Podnět sp. zn.: 3529/2004/VOP/EH

Zdravotní pojišťovny jsou povinny řádně odůvodnit zamítnutí žádanky o úhradu léčivého přípravku.

Paní A. K. podala veřejnému ochránci práv podnět, v němž požádala o prošetření postupu Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR při vyřizování žádosti o úhradu léčby jejího onemocnění, navržené lékařem, která v té době nebyla hrazena z veřejného zdravotního pojištění.

Po prošetření postupu zdravotní pojišťovny ochránce konstatoval, že se při vyřizování žádanky o úhradu léčivého přípravku dopustila pochybení, které spočívalo v neodůvodnění zamítnutí žádanky revizním lékařem. K zamítnutí přitom může dojít pouze z důvodů, které předpokládají platné právní předpisy. Stanovisko revizního lékaře proto musí být přezkoumatelné. Z odůvodnění revizního lékaře musí být zřejmé, z jakého důvodu došlo k zamítnutí žádanky.

K pochybení vytčenému ve zprávě o šetření přijalo vedení dotčené VZP ČR opatření k nápravě. Případ nejprve nechalo dodatečně prošetřit v návaznosti na údaje ze zdravotnické dokumentace pacientky, poté odeslalo omluvný dopis s podrobným odůvodněním stanoviska revizního lékaře. Vedení zdravotní pojišťovny současně uložilo všem revizním lékařům povinnost uvádět v případech posuzování žádanek důvod, o který se opírá stanovisko zdravotní pojišťovny.

2.3 Činnost orgánů ochrany veřejného zdraví

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 45 podnětů.

Veřejný ochránce práv ve svých Souhrnných zprávách o činnosti opakovaně upozornil na vzrůstající počet stížností týkajících se problematiky zátěže z dopravy, zejména **hlučnosti**. K této zátěži dochází často v souvislosti s výstavbou nových průmyslových či obchodních zón a s tím spojenou koncentrací dopravy do těchto míst. Problematické jsou také výstavby obchvatů kolem sídel a zejména jejich napojení na již existující, ale kapacitně nevyhovující komunikace. Cílem veřejné správy podle ochránce musí být usměrnění uvedených aktivit do přijatelných měřítek. Ochránce zdůrazňuje, že v rámci předcházení negativním jevům spojeným s automobilovou dopravou je zapotřebí věnovat otázkám dopravních řešení zásadní pozornost již v územně-plánovacích procedurách (viz IV. část této zprávy).

V souvislosti s povolováním investičních záměrů, které budou významným zdrojem hluku, považuje veřejný ochránce práv za významné poukázat na tzv. **nejistotu výpočtu**, kterou bývá ze strany investora argumentováno ve prospěch záměru, tedy tak, že záměr splňuje limity stanovené zákonem, nelze-li prokázat, resp. vypočítat, že zdroj hluku bude tyto limity v každém případě překračovat. Nejistotu výpočtu lze interpretovat tak, že výpočet skutečné budoucí hlučnosti, kterou bude zamýšlený zdroj vydávat, nelze vypočítat naprosto přesně, výpočet je proto přibližný a pohybuje se v určitém rozmezí. Veřejný ochránce práv má za to, že v řízení o povolení zdroje hluku musí navrhovatel prokázat, že i horní hranice rozmezí, v němž se výpočet hluku pohybuje, splňuje limity stanovené zákonem (je-li např. právní úpravou zakotven limit hlukové zátěže 50 dB pro noční dobu, resp. 60 dB pro denní dobu a má být současně použita „nejistota výpočtu“ rovnající se 2 dB, musí dle názoru ochránce žadatel doložit, že hluková zátěž nepřekročí hranici 48, resp. 58 dB).

Veřejný ochránce práv v roce 2006 zaznamenal oproti loňskému roku značný nárůst podání od osob, které si stěžovaly na obtěžování **hlukem z restaurací, diskoték, letních zahradek či prostých hudebních produkcí** pořádaných v blízkosti obytné zástavby. Ochránce v rámci vedených šetření především požadoval, aby bylo prostřednictvím stavebního úřadu prověřeno, pro jaký účel byla **stavba** povolena a kolaudována. Vedle toho ochránce informoval stěžovatele o možnosti obrátit se na příslušnou krajskou hygienickou stanici s žádostí o provedení měření hlučnosti (prostřednictvím příslušného zdravotního ústavu, který pro hygienickou stanici zajišťuje odborná měření) a prověření, zda jsou dodržovány platné limity hluku pro denní a noční dobu (pro chráněný venkovní a vnitřní prostor staveb). Krajská hygienická stanice má povinnost stížnost prošetřit z hlediska respektování ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, účinného od 1. 6. 2006.

Při šetření podnětů se veřejný ochránce práv setkal s případy, kdy krajské hygienické stanice odmítly stěžovateli na hluk poskytnout **protokoly o měření hlučnosti**. Činily tak většinou s odkazem na skutečnost, že protokol jim poskytl původce hluku, který si jej nechal vyhotovit na vlastní náklady a neměl zákonem stanovenou povinnost předat jej krajské hygienické

stanici. Ochránce v rámci vedených šetření kritizoval tento postup hygienických stanic a uvedl, že pokud je protokol o měření podkladem pro řešení stížnosti, má stěžovatel nárok se s jeho obsahem seznámit. Opačný postup je v rozporu s principy dobré správy, zejména s otevřeností veřejné správy občanům.

Podnět sp. zn.: 2701/2005/VOP/IF

Není-li hudební produkce v provozově kolaudačním rozhodnutím povolena, musí vlastník objektu, pokud má o její provozování zájem, požádat stavební úřad o změnu účelu užívání stavby. Dokud rozhodnutí o změně účelu užívání stavby nena-bude právní moci, je každá jednotlivá hudební produkce porušením stavebního zákona, které musí stavební úřad v rámci své pravomoci řešit, a to bez ohledu na skutečnost, zda tato produkce překračuje zákonem stanovené limity hluku.

Stěžovatel J. N. se na ochránce obrátil se stížností na nečinnost správních orgánů ve věci obtěžování hlukem z hudební produkce v kavárně či spíše klubu v jeho sousedství. V rámci šetření bylo zjištěno, že hudební produkce je v objektu provozována v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Ochránce ve zprávě o šetření konstatoval, že Úřad městské části Brno-střed (dále jen ÚMČ Brno-střed) nedostatečně prošetřil několikaleté stížnosti stěžovatele, nezjistil skutečný stav věci a opomenul naplnění skutkové podstaty správního deliktu jak ze strany nájemce, tak ze strany vlastníka objektu. Až po intervenci ochránce udělil ÚMČ Brno-střed tehdejšímu majiteli objektu pokutu. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím však dochází každou jednotlivou hudební produkcí. Správní orgán má možnost ukládat pokuty opakovaně, zejména pak v situaci, kdy nepovolené užívání stavby trvá. V mezidobí vlastník požádal o změnu účelu užívání stavby, která by umožnila pořádání hudebních produkcí. Požadovaná změna účelu však byla s ohledem na nesouhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje zamítnuta. Dotčená krajská hygienická stanice rovněž v rámci svého měření zjistila překročení stanovených limitů hluku a podala stavebnímu úřadu další podnět k zahájení řízení o správním deliktu. Provozovatel poté upustil od dalších hudebních produkcí, což stěžovatel potvrdil.

Podnět sp. zn.: 41/2005/VOP/SN

Při řešení stížností na hluk se správní orgány musí vyrovnat s otázkou, jakou povahu má zdroj hluku. V případě hřiště nelze bez dalšího říci, že se jedná pouze o veřejné prostranství, je nutné vždy zkoumat, zda hřiště je, či není stavbou podle stavebního zákona.

Stěžovatel J. U. napadal postup Krajské hygienické stanice Středočeského kraje a Městského úřadu v Rakovníku ve věci stížnosti na hluk ze skateboardového hřiště před jeho domem. Správní orgány nezpochybňovaly, že hluk z hřiště překračuje přípustné limity, odmítaly ale zasáhnout s poukazem na to, že se jedná o veřejné prostranství a na hluk z činnosti na veřejném prostranství se jejich působnost nevztahuje. Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že na dané hřiště bylo vydáno stavební povolení i kolaudační rozhodnutí, do kterého však nebyly přeneseny podmínky tehdejšího okresního hygienika, který s ohledem na hlučnost požadoval omezenou provozní dobu hřiště. Ochránce proto považoval hřiště za stavbu a v závěrečném stanovisku požadoval, aby stavební úřad nařídil vlastníku stavby nezbytné úpravy pro snížení hluku. Krajská hygienická stanice argumentaci ochránce přijala a byla součinná. Stavební úřad opatření odmítl. Ochránce využil sankční oprávnění a informoval krajský úřad, který jej následně podpořil. Vyřízením věci pak pověřil jiný stavební úřad.

2.4 Péče o zdraví a ostatní působnost ministerstva zdravotnictví

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 125 podnětů.

Nejvíce podnětů z oblasti zdravotnictví se stejně jako v předchozích letech týkalo postupu úřadů při **prošetřování a vyřizování stížností na úroveň poskytnuté zdravotní péče.**

K vyřizování stížností na postup zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotní péče se nepoužije právní úprava vyřizování stížností podle ustanovení § 175 správního řádu, neboť se nejedná o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu.

Ministerstvo zdravotnictví proto uvedené stížnosti vyřizovalo podle svého vnitřního předpisu, který stanovil delší lhůty, než na které byli stěžovatelé dosud zvyklí podle vyhlášky č. 150/1958 Ú. I. U případů, v nichž vznikly pochybnosti ohledně správného postupu při výkonu

zdravotní péče, krajské úřady i ministerstvo zdravotnictví ustanovovali znalecké komise podle zákona o péči o zdraví lidu.

V rámci šetření podnětů směřujících proti ministerstvu zdravotnictví a krajským úřadům byla shledána řada pochybení, k nimž vedení dotčených úřadů přijala na základě zprávy o šetření ochránce opatření k nápravě. Úřady se dopouštěly chyb zejména při vyřizování stížností. Nedodržovaly lhůty stanovené vlastními pravidly pro vyřizování stížností a stěžovatele ani nevyrozumívaly o důvodech překročení těchto lhůt. Rovněž je neinformovaly o průběhu déle trvajícího šetření, pokud probíhalo formou ustanovení znalecké komise. V některých případech neinformovaly toho, kdo stížnost podal, o svých zjištěních a o všech závěrech či opatřeních přijatých k nápravě zjištěných pochybení. Bylo shledáno i pochybení spočívající v nezhlednutí obsahu stížnosti a neprošetření všech bodů stížnosti.

Nově se objevily podněty týkající se problematiky **vydávání osvědčení o způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání** bez odborného dohledu, které směřovaly proti postupu ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo na základě zjištěného chybného postupu sice přistoupilo ke změně způsobu vyřizování žádostí o vydání těchto osvědčení, stále však nepostupuje podle správního řádu v případech, kdy žádost nemá všechny náležitosti.

Některé podněty související s poskytnutou zdravotní péčí opět nesměřovaly proti úřadům, ale proti zdravotnickým pracovníkům či vedení zdravotnického zařízení, které šetřilo stížnosti související s poskytnutou zdravotní péčí. V těchto případech byl osobám, které podnět podaly, vysvětlen rozsah působnosti veřejného ochránce práv, současně byly vyrozuměny o možnosti dalších kroků k prošetření stížnosti a následného podání nového podnětu veřejnému ochránci práv, pokud by jejich stížnost nebyla ze strany některého z úřadů řádně a včas vyřízena. V několika případech byl ochránce později znovu osloven podnětem směřujícím již do jeho působnosti.

Na základě závěrů, k nimž dospěl ochránce po přezkoumání výsledků šetření ministerstva zdravotnictví ve věci **nezákonných sterilizací**, komunikoval v loňském roce s uvedeným úřadem za účelem přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Ministerstvo zdravotnictví projevilo vůli přijmout všechna opatření k nápravě, která požadoval. Jednalo se mimo jiné o zavedení mechanismů zajišťujících vzdělávání a supervizi lékařů v oblasti práv pacientů a v oblasti komunikace s pacienty, informování laické veřejnosti prostřednictvím webových stránek ministerstva a srozumitelných letáků a brožur o podstatě a důsledcích sterilizace, uveřejnění znění informovaného souhlasu pro výkon sterilizace ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví ČR a vydání metodického výkladu k podávání speciálního informovaného souhlasu vycházejícího ze šetření poradního sboru ministerstva. Ministerstvo zdravotnictví současně slíbilo, že ustaví ústřední znaleckou komisi k vybraným případům závažného pochybení a upozorní některá zdravotnická zařízení na pravidla pro nakládání se zdravotnickou dokumentací a předcházení jejímu zničení. Přislíbilo rovněž realizaci potřebných legislativních změn s tím, že připraví novelu stávajícího zákona o péči o zdraví lidu. Ačkoliv na návrh ochránce reagovalo pozitivně, nepředložilo dosud konkrétní doklady o přijetí výše zmíněných opatření. Proto ochránce požádal opakovaně ministra zdravotnictví o doložení konkrétních výstupů ve věci. K legislativním opatření více ve IV. části této zprávy.

Podnět sp. zn.: 2784/2004/VOP/EH

Krajský úřad je povinen vyřizovat stížnosti na úroveň poskytnuté zdravotní péče včas a řádně. Osobu, která stížnost podala, by měl vyrozumět nejen o závěru, k němuž dospěl, ale rovněž o zjištěných skutečnostech, které ho k závěru vedly. Jinak nelze jeho vyřizující odpověď hodnotit jako dostatečně přesvědčivou, tj. v souladu s principy dobré správy.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní J. G. s podnětem kritizujícím postup Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen úřad) při prošetření a vyřízení stížnosti na zdravotní péči, která byla poskytnuta jejímu zesnulému manželovi.

Veřejný ochránce práv po prošetření a posouzení věci ve své zprávě o šetření poukázal na nesprávný postup úřadu, který stížnost vyřídil pouhým sdělením stručného závěru v tom smyslu, že postup zdravotnických pracovníků byl shledán lege artis, aniž stěžovatelku současně informoval o zjištěných skutečnostech, na jejichž základě k tomuto závěru dospěl. Vyřizující odpověď byla neodůvodněně stručná, tím i nepřesvědčivá. I když úřad případ řádně prošetřil a jeho odpověď neodporovala závěrům odborného posouzení ze strany územní znalecké komise, bylo namísto poskytnout pozůstalé manželce maximum informací získaných při prošetření případu. Aby bylo možné označit vyřízení stížnosti za dostatečně přesvědčivé, tj. v souladu s principy dobré správy, musí být z vyřizující písemnosti úřadu zřejmá snaha objasnit osobě

blízké dostatečně průběh léčby zemřelého a příčinu úmrtí a pomoci odstranit na základě zjištěných skutečností pochybnosti ve věci, případně reagovat na konkrétní otázky vyplývající z podání.

Vedení úřadu po obdržení zprávy o šetření přislíbilo zajistit náležitou pozornost každému podání, včetně jeho obsahu a rozsahu. Stěžovatele současně zaslalo dopis s návrhem zajištění schůzky k případnému vysvětlení přetrvávajících nejasností případu za účasti zástupce nemocnice i krajského úřadu, pokud o její konání projeví zájem.

Podnět sp. zn.: 484/2006/VOP/EH

Krajský úřad je při vyřizování stížnosti na úroveň poskytnuté zdravotní péče povinen prošetřit vždy všechny body stížnosti a informovat poté osobu, která stížnost podala, o svých závěrech i zjištěních ve věci. Je-li autor stížnosti jiná osoba než pacient, kterého se věc týká, je třeba, aby si úřad vyžádal okamžitě souhlas pacienta pro nahlížení do jeho zdravotnické dokumentace.

Veřejný ochránce práv prošetřil podnět pana N. Č. ve věci postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje při vyřízení stížnosti na úroveň zdravotní péče poskytnuté jeho manželce dvěma zdravotnickými zařízeními.

Po skončení šetření a vyhodnocení věci poukázal ochránce na některé nedostatky při vyřizování stížnosti. Jednalo se zejména o nedostatečné prošetření části stížnosti a nevyžádání si souhlasu pacientky s nahlížením do její zdravotnické dokumentace a s informováním jejího manžela ihned po obdržení stížnosti, nýbrž až s odstupem několika měsíců v průběhu prošetřování stížnosti.

Pochybení, na která ochránce upozornil ve zprávě o šetření, krajský úřad poté napravil dodatečným prošetřením části stížnosti, o němž stěžovatele vyrozuměl. Vedení úřadu přijalo opatření k nápravě, které má zajistit, aby v případě obdobných podání, kdy je autor jiná osoba než pacient, jehož se věc týká, byl pacient vždy okamžitě obeslán s žádostí o vyslovení souhlasu s nahlédnutím do jeho zdravotnické dokumentace. Vedení úřadu rovněž slíbilo, že při oslovení pacienta přiloží současně k dopisu i vhodný formulář pro vyslovení souhlasu.

2.5 Podmínky hospitalizace v psychiatrických léčebnách

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 37 podnětů.

Nárůst počtu podnětů směřujících proti psychiatrickým léčebnám pokračoval i v roce 2006. Stěžovatelé většinou vyjadřovali nespokojenost s přijetím do zdravotnického zařízení bez svého souhlasu a žádali o propuštění. Rovněž si stěžovali na nedostatečnou komunikaci ze strany personálu a omezené možnosti spolurozhodovat o svém zdraví. Dalšími frekventovanými problémy byly: **nemožnost pacienta nahlédnout do své zdravotnické dokumentace nebo nesouhlas s použitím omezovacích prostředků a s vyřízením stížnosti vedoucím pracovníkem psychiatrické léčebny**. Z hlediska režimových opatření na jednotlivých odděleních se ochránce zabýval zejména porušováním a ohrožováním lidské důstojnosti pacientů: odebíráním mobilních telefonů, omezováním osobní svobody, nedodržováním práva na soukromí pacientů, porušováním listovního tajemství, omezováním možnosti používat vlastní oblečení a neřešením sociální situace pacientů.

Inspirován usnesením Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 29/2006-55 z 22. 6. 2006 v řízení o návrhu na uznání neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ve volebním okrsku Dobřany, okres Plzeň-jih, které se konaly ve dnech 2. a 3. 6. 2006, zahájil veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy šetření, zda psychiatrické léčebny dodržují povinnost poskytovat údaje do zvláštních seznamů voličů. Nezapsáním do tohoto seznamu jsou pacienti, kteří nemají evidováno místo trvalého pobytu v okrsku, do něhož náleží léčebna, v níž jsou dlouhodobě hospitalizováni, fakticky zbaveni možnosti volit. Bylo zjištěno, že psychiatrické léčebny poskytují údaje pacientů, kteří nejsou zbaveni způsobilosti k právním úkonům, pro **zápis do zvláštních seznamů voličů** zpravidla na základě vyjádření ošetřujícího lékaře, zda zdravotní stav umožňuje pacientovi výkon volebního práva. Zákonnými překážkami výkonu volebního práva pro volby do Parlamentu ČR jsou však pouze omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu (kam spadá zejména izolace z důvodu onemocnění závažnou nakažlivou chorobou) a zbavení způsobilosti k právním úkonům. Cílem ochránce je uvedenou praxi změnit. Šetření není dosud uzavřeno.

Podnět sp. zn.: 4258/2005/VOP/JŠL

Změnu hospitalizace z dobrovolné na nedobrovolnou je třeba do 24 hodin oznámit soudu. Chodí-li pacientu na jeho účet u peněžního ústavu finanční prostředky, měla by mu psychiatrická léčebna umožnit jejich výběr i tehdy, je-li v ní hospitalizován bez svého souhlasu.

Pan P. N. byl 25. 10. 2005 přijat se svým souhlasem do psychiatrické léčebny. Dne 1. 11. 2005 požádal svého ošetřujícího lékaře o propuštění. Jeho žádosti nebylo vyhověno, proto se 2. 11. 2005 obrátil na ředitele léčebny. Ten pacienta rovněž odmítl propustit a 3. 11. 2005 byla soudu oznámena změna jeho hospitalizace.

Požádá-li dobrovolně hospitalizovaný pacient, u něhož v průběhu léčby nedošlo ke kompenzaci jeho zdravotního stavu, o propuštění z psychiatrické léčebny, měl by si s ním ošetřující lékař promluvit a pokusit se jej přesvědčit, aby ještě ve zdravotnickém zařízení zůstal. Bude-li pacient nadále trvat na své žádosti, mělo by jí být bez zbytečného odkladu vyhověno, pokud u něj nejsou splněny důvody pro nedobrovolnou hospitalizaci. Když se ošetřující lékař rozhodl pana P. N. nepropustit, měl bezodkladně rozhodnout o změně charakteru pobytu a do 24 hodin tuto skutečnost oznámit soudu. Oznámení soudu však bylo zasláno až 3. 11. 2005. Nebyla tak dodržena lhůta pro oznámení nedobrovolné hospitalizace zakotvená v ustanovení čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 24 zákona o péči o zdraví lidu, a § 191a odst. 1 občanského soudního řádu.

Psychiatrická léčebna rovněž neřešila sociální situaci klienta, který se v léčebně ocitl bez finančních prostředků, přestože tomuto negativnímu stavu se dalo předejít. Zaměstnanci psychiatrické léčebny by vždy měli osobě, jež má zřízený účet u peněžního ústavu, na který jí chodí příjem určený ke krytí jejích základních životních potřeb, umožnit výběr těchto finančních prostředků a úhradu nezbytných výdajů (např. nákladů na bydlení apod.). S osobou, u níž mají obavy z nehospodárného nakládání s těmito prostředky, by se měli snažit domluvit na výběrech menších částek tak, aby měla finanční prostředky k zajištění svých nezbytných potřeb a aby s těmito prostředky zacházela hospodárně. V úvahu také připadá podání návrhu na ustanovení zvláštního příjemce důchodu, případně zvláštního příjemce dávek sociální péče. Psychiatrická léčebna uznala pochybení v této věci a přijala opatření k nápravě. Mezi stěžovatelem a psychiatrickou léčebnou došlo k dohodě o způsobu výběru jeho finančních prostředků.

Podnět sp. zn.: 2251/2006/VOP/JŠL

Vstupuje-li pacient, u něhož jsou splněny zákonné podmínky pro provádění vyšetřovacích a léčebných úkonů či pro hospitalizaci i bez jeho souhlasu, do psychiatrické léčebny dobrovolně, je třeba, aby souhlas s přijetím byl písemný. Prohlášení o dobrovolném vstupu vždy musí být opatřeno datem, kdy bylo podepsáno. K léčbě dobrovolně hospitalizovaného pacienta je pak třeba získat informovaný souhlas. Přeložení pacienta na jiné oddělení v rámci jednoho zdravotnického zařízení musí být v tomto případě provedeno také s jeho souhlasem. Prostředky omezující pohyb pacienta lze použít jen na dobu nezbytně nutnou, a má-li nadále zůstat jeho hospitalizace dobrovolná, je třeba jeho písemného souhlasu s jejich použitím.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní J. M. s podnětem, v němž žádala o prošetření postupu Psychiatrické léčebny Bohnice v průběhu hospitalizace její dcery v tomto zdravotnickém zařízení.

Ochránce šetřením zjistil nedostatečnou komunikaci mezi zdravotnickým personálem a opatrovníci pacientky, což výrazně narušilo jejich vzájemný vztah a mělo to i závažné důsledky právní. Jednalo se zejména o skutečnost, že opatrovnice byla v průběhu pobytu pacientky v psychiatrické léčebně nedostatečně informována o onemocnění pacientky a o léčbě a nebyla žádána o informovaný souhlas s touto léčbou. O pedikulóze pacientky a o jejím přeložení na jiné oddělení se opatrovnice dozvěděla až následně při své návštěvě, přestože o tom měla být informována ihned a měl s ní být konzultován postup. Také omezovací prostředky byly používány bez projednání s opatrovníci a bez jejího souhlasu, přestože hospitalizace byla nadále považována za dobrovolnou. Omezovací prostředek – síťové lůžko – pak byl u pacientky používán jako běžná nemocniční postel, nikoliv jako mimořádné opatření sloužící ke kompenzaci neklidného pacienta. V tomto lůžku se pacientka nacházela i v situaci, kdy podle záznamů ve zdravotnické dokumentaci byla klidná. Za neoprávněný zásah do práva na osobní svobodu pak ochránce považuje i skutečnost, že pacientka byla jedenkrát na 4 hodiny připoutána prsním pásem k mobilnímu WC, aby vykonala fyziologickou potřebu. Psychiatrická léčebna nepřijala hodnocení věci, závěry a návrhy opatření k nápravě, které ochránce formuloval v závěrečném

stanovisku, proto ochránce přistoupí k vyrozumění ministerstva zdravotnictví jako nadřízeného správního orgánu v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv.

2.6 Dávky státní sociální podpory a sociální péče

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 214 podnětů.

Podněty, s nimiž se veřejný ochránce práv v uplynulém roce setkal v této oblasti, se týkaly především dávek sociální péče z důvodu sociální potřebnosti, jednorázových dávek sociální péče a dávek státní sociální podpory.

Obdobně jako v předchozích letech i v roce 2006 ochránce zjistil pochybení správních orgánů při rozhodování o opakovaných dávkách sociální péče spočívající v **nedostatečném zjištění skutkového stavu a nepřesvědčivém odůvodnění rozhodnutí**, které je často šablonovité a schematizované. Ochránce při šetření jednotlivých podnětů zjistil pochybení spočívající v nedostatečném plnění poučovací povinnosti vůči žadatelům o dávky a příjemcům dávek a v nedodržení procesních lhůt ve složitějších kauzách. Zásadní pochybení ochránce shledal v neochotě správních orgánů rozhodovat o **ustanovení zvláštního příjemce dávek sociální péče**, zvláště pokud jde o zajištění platby nájemného prostřednictvím tohoto institutu

Část podnětů se týkala rozhodování správních orgánů o jednorázových dávkách sociální péče – např. na zakoupení školních pomůcek, potřeb pro děti a vybaviček pro nenarozené dítě. Ochránce při šetření těchto podnětů zjistil, že v některých případech správní orgány překračovaly meze správního uvážení, v jiných nedokázaly svůj postup přesvědčivě odůvodnit a učinit ho předvídatelný.

Rovněž v oblasti dávek státní sociální podpory veřejný ochránce práv opakovaně zaznamenal pochybení příslušných úřadů práce, které nedostatečně plnily svou poučovací povinnost. Úřady práce měly lépe informovat rodiče o jejich povinnostech, které jsou spojeny s poskytováním rodičovského příspěvku, neboť neplnění poučovací povinnosti mělo v těchto případech za následek, že rodič nepožádal o převedení poskytování rodičovského příspěvku na mladší dítě, i když jinak splňoval všechny podmínky pro jeho opětovné přiznání. Rodiče jsou si vědomi toho, že rodičovský příspěvek je poskytován při péči o dítě do čtyř let věku, nevědí však, že je vázán na péči o konkrétní dítě. Rodiči, který umístí své dítě do mateřské školy bez nahlášení této skutečnosti příslušnému úřadu práce a současně celodenně osobně a řádně pečuje o další dítě mladší čtyř let, jsou vyčíslovány přeplatky na této dávce státní sociální podpory. Tento problém, na nějž veřejný ochránce práv upozornil, odstranila změna právní úpravy s účinností od 1. 1. 2007. V popsaném případě rodič již nemusí podávat opětovně žádost o přiznání rodičovského příspěvku.

Dalším okruhem problémů v oblasti dávek státní sociální podpory, s nimiž se ochránce setkal, je **otázka přídavků na dítě svěřené do střídavé péče rodičů**. Do příjmů rodičů, jež jsou rozhodné pro přiznání přídavku na dítě, je podle stávající právní úpravy započítáváno i výživné, které rodič zaplatí druhému rodiči v období, kdy má právě druhý rodič dítě v přímém zaopatření. Výpočet příjmu rodičů podle současné právní úpravy je vhodný pouze pro případ, kdy je dítě svěřeno do výhradní péče jednomu z rodičů. Ochránce v této věci opakovaně oslovil ministerstvo práce a sociálních věcí. Protože ministerstvo doposud nezjednálo nápravu, ochránce bude nadále usilovat o změnu výpočtu příjmu v roce 2007, protože právní úpravu považuje za bezdůvodně nespravedlivou. Argument ministerstva, že takových případů je málo, nepovažuje ochránce za relevantní.

Veřejný ochránce práv kritizoval postup úřadů práce, jež jsou v postavení poddlužníka, při **exekuci postihující dávky státní sociální podpory**. V případě exekucí pravomocně nařízených před 1. dubnem 2006 bylo možno postihnout opakující se dávky státní sociální podpory nahrazující mzdu (rodičovský příspěvek, odměna pěstouna) pouze formou srážek ze mzdy (částičně). Ostatní opakující se dávky státní sociální podpory podléhaly exekuci příkázáním jiných peněžitých pohledávek (tedy v plné výši). Ve všech případech, kdy ochránce zjistil nezákonný postup úřadů práce spočívající v plném postihování dávek nahrazujících mzdu, úřady odmítly své pochybení napravit a od takto realizovaných exekucí upustit s poukazem na metodické vedení ministerstva práce a sociálních věcí. Na základě právní argumentace ochránce a zveřejnění popsaného problému došlo přes původní negativní postoj ministerstva k projednání věci a ministerstvo názor ochránce podpořilo. V návaznosti na to vydalo ve spolupráci s ochráncem metodické pokyny (10. 3. 2006, později 31. 3. 2006), v důsledku kterých úřady práce buď samy upustily od nezákonného postihování dávek, nebo podnikly kroky, na základě kterých byly nezákonně vedené exekuce zastaveny rozhodnutím soudu.

V důsledku novely občanského soudního řádu, jejíž přípravu v minulosti rovněž inicioval veřejný ochránce práv, mohou být s účinností od 1. 4. 2006 všechny opakující se dávky státní sociální podpory postiženy pouze srážkami ze mzdy. Novela se však nedotkla exekucí pravomocně nařízených před uvedeným datem, které probíhají nadále podle dřívější úpravy. V důsledku poslanecké zákonodárné iniciativy nepodléhá od 1. 1. 2007 exekuci příspěvek na bydlení.

Koncem roku 2006 obdržel ochránce další podněty nasvědčující pokračujícímu nezákonnému postihu opakujících se dávek státní sociální podpory. Situace je závažná s ohledem na očekávané nepříznivé následky nezákonných exekucí po zvýšení rodičovských příspěvků od 1. 1. 2007. Ochránce bude požadovat od ministerstva práce a sociálních věcí, aby zajistilo zákonnost postupu úřadů práce.

Podnět sp. zn.: 2693/2006/VOP/PB

Poskytování rodičovského příspěvku je vázáno na péči o konkrétní dítě. V případě, že jsou v rodině dvě děti a umístí-li rodič starší dítě, na něž je vázáno poskytování rodičovského příspěvku, do mateřské školy, aniž tuto skutečnost nahlásí příslušnému orgánu státní sociální podpory, a neuplatňuje-li nárok na rodičovský příspěvek na mladší dítě, vzniká u staršího dítěte přeplatek na rodičovském příspěvku.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní V. P. s žádostí o pomoc při řešení tíživé situace, neboť Úřad práce v Břeclavi stěžovatelce odňal rodičovský příspěvek a zároveň po ní požaduje vrácení přeplatku na této dávce státní sociální podpory z důvodu, že nenahlásila změnu v rozhodné skutečnosti pro trvání nároku na dávku, tj. Úřadu práce v Břeclavi neoznámila, že její starší syn navštěvuje mateřskou školu v rozsahu větším, než připouštěl zákon o státní sociální podpoře platný v té době. Zatímco starší syn navštěvoval mateřskou školu, paní V. P. celodenně pečovala o mladšího syna. Ihned po jeho narození požádala Úřad práce v Břeclavi o přiznání dávek státní sociální podpory – porodného a přídatku na dítě, které byly následně vyplaceny. Proti rozhodnutí úřadu práce se odvolala ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, ten však její odvolání zamítl a rozhodnutí Úřadu práce v Břeclavi potvrdil.

Obdobnými případy se ochránce zabýval již v minulosti (zejména podněty sp. zn.: 2495/2004/VOP/JŠL, 3140/2003/VOP/JH a další). V rámci šetření spisu 2495/2004/VOP/JŠL byl ministr práce a sociálních věcí informován o zjištěných skutečnostech a požádán o poskytnutí vyjádření k dané problematice. Ministr ve svém vyjádření z 25. 10. 2005 uvedl, že „do budoucna budou všechny úřady práce rozhodující o nároku na tuto dávku, její výši a výplatu informovány o stanovisku ministerstva ve věci postupu při rozhodování o přeplatcích na rodičovském příspěvku. V případě, že se bude v rodině nacházet ještě další dítě, které bude splňovat podmínky nároku na rodičovský příspěvek po celý kalendářní měsíc, zejména podmínku, že toto dítě nebude navštěvovat do 3 let věku více jak 5 kalendářních dnů předškolní zařízení a po dovršení 3 let, od února 2006, 4 hodiny denně, bude tato dávka převedena na toto další konkrétní dítě, aniž by rodič musel podávat novou žádost o dávku, a tím rodiči nevznikne ani přeplatek na dávce.“

Na dotaz ochránce, z jakého důvodu orgány státní sociální podpory nerespektují názor nadřízeného správního orgánu, Krajský úřad Jihomoravského kraje odpověděl, že „doposud platná právní úprava neumožňuje převedení nároku rodiče při péči o starší dítě na mladší dítě bez podání nové žádosti“. Úřad práce Břeclavi navíc uvedl, že „se na tomto stanovisku shodli účastníci porady vedoucích odborů státní sociální podpory kraje konané v prosinci 2005“.

Šetřením ochránce zjistil, že úřady práce plní svou poučovací povinnost předložením formuláře žádosti o přiznání dávky, kde je na zadní straně uvedeno, že si je žadatel vědom povinnosti písemně ohlásit úřadu práce do osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na rodičovský příspěvek, a to stvrzuje svým podpisem. Plnění poučovací povinnosti ze strany úřadů je velice abstraktní a velmi často se stává, že žadatelé nevědí, co je rozhodnou skutečností pro účely poskytování dávek státní sociální podpory. Navíc laické veřejnosti není známo, že poskytování rodičovského příspěvku je vázáno na péči o konkrétní dítě, jehož jméno je uvedeno v žádosti o přiznání této dávky. Paní V. P. se tak domnívala, že když celodenně řádně pečuje o mladšího syna, má nárok na rodičovský příspěvek, tj. že poskytování rodičovského příspěvku bylo automaticky převedeno.

Ochránce proto došel k závěru, že je třeba do budoucna podrobněji seznamovat žadatele o rodičovský příspěvek s jejich povinnostmi, zejména lépe formulovat pokyny uvedené v žádosti o přiznání rodičovského příspěvku s demonstrativním výčtem možných situací, které jsou v konečném důsledku rozhodnými skutečnostmi pro trvání nároku na tuto dávku. Úřady práce by navíc měly poučovat o vhodnosti podání nové žádosti na přiznání rodičovského příspěvku,

který by byl poskytován v souvislosti s péčí o mladší dítě, a poučení podepsané žadatelem by mělo být součástí spisové dokumentace vedené orgánem státní sociální podpory. Zároveň ochránce zjistil, že Úřad práce v Břeclavi a Krajský úřad Jihomoravského kraje nerespektují stanoviska jim nadřízeného státního orgánu.

Od 1. 1. 2007 nabylo účinnosti ustanovení § 30 odst. 8 zákona o státní sociální podpoře, podle něhož nárok na rodičovský příspěvek nezaniká, jestliže rodič přestal plnit podmínky nároku na rodičovský příspěvek přiznaný z důvodu péče o dítě, na jejímž základě byl rodičovský příspěvek přiznán, avšak v době ukončení plnění těchto podmínek splňuje podmínky nároku na rodičovský příspěvek z důvodu péče o další dítě.

Podnět sp. zn.: 2518/2006/VOP/PB

Současná právní úprava poskytování přídatku na dítě v případech, kdy dítě bylo svěřeno do střídavé péče rodičů, nereflktuje skutečnou výši příjmu společně posuzovaných osob, a tím dochází k situaci, kdy jsou těmto dětem poskytovány nižší přídatky na dítě, než dětem, které jsou ve výlučné péči jednoho z rodičů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. M. se stížností na postup Úřadu práce v Pardubicích, který dle názoru stěžovatele rozhodl o přiznání dávky státní sociální podpory – přídatku na dítě – v menším rozsahu, než jaký ze zákona stěžovateli náleží. Stěžovatel ve svém podání uvádí, že v současné době žije se svou druhou manželkou a patnáctiměsíčním synem ve společné domácnosti. Z předchozího manželství má dva nezletilé syny, kteří byli na základě soudního rozhodnutí svěřeni do střídavé výchovy obou rodičů, a to tak, že pan M. M. má syny v péči každý sudý měsíc v roce.

Koncem roku 2005 požádal pan M. M. o přiznání přídatku na děti. Jelikož zákon o státní sociální podpoře stanovuje jako nejkratší možnou změnu příjemce dávky státní sociální podpory první den kalendářního čtvrtletí, uzavírá každé čtvrtletí s bývalou manželkou dohodu o tom, s kým budou synové po příští tři měsíce společně posuzováni. Po podání žádosti pan M. M. obdržel vyjádření Úřadu práce v Pardubicích, že synům budou od 1. 1. 2006 přiznány přídatky na dítě ve sníženém rozsahu. Zásadní rozpor s platnou právní úpravou spatřuje stěžovatel v tom, že do příjmů rodiny je započítáváno rovněž i výživné, jehož je stěžovatel sám plátcem a které zasílal bývalé ženě v období, kdy byli nezletilí synové v její péči (tzn., že jsou společně posuzovanými osobami se svou matkou).

Po provedeném šetření došel ochránce k závěru, že Úřad práce v Pardubicích postupoval v souladu s platnou právní úpravou. Při aplikaci zákona o státní sociální podpoře na tento konkrétní případ však dochází k situaci, kdy je do rozhodných příjmů v rozhodném období započítáváno výživné 24x; z toho 12x do příjmu otce, patří-li nezletilí synové do stěžovatelova okruhu společně posuzovaných osob, a 12x do příjmu matky, když jsou posuzováni společně s ní. Toto „chybné“ započítávání výživného způsobuje, že při výpočtu výše přídatku na dítě je do rozhodného příjmu otce započítáváno i výživné, které otec zaslal svým synům v době, kdy byli v péči matky. Děje se tak i v případě matky, tzn., že do rozhodného příjmu osob, s nimiž je matka společně posuzována, je započítáváno výživné, které matka platila synům v období, v kterém byli v péči otce.

Pokud by Úřad práce v Pardubicích započítal do rozhodného příjmu rodiny otce skutečnou částku, kterou pan M. M. prostřednictvím plnění výživovací povinnosti matky synů přijal, byl by synům přiznán přídatek na dítě v základní míře.

Podnět sp. zn.: 3007/2006/VOP/PB

Rodičovský příspěvek náleží rodiči i v případě, navštěvuje-li dítě mladší tří let věku mateřskou školu po dobu nejvýše pěti kalendářních dnů v kalendářním měsíci. Mateřská škola je jiným obdobným zařízením pro děti do tří let věku ve smyslu zákona o státní sociální podpoře.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé K. se stížností na postup Úřadu práce v Přerově, který paní K. odňal rodičovský příspěvek a zároveň jí stanovil povinnost vrátit přeplatek na této dávce státní sociální podpory z důvodu, že dcera, narozená v dubnu 2003, navštěvovala od února 2006 mateřskou školu po 5 kalendářních dnů v kalendářním měsíci. Proti těmto rozhodnutím úřadu práce podala paní K. odvolání, jimž však Krajský úřad Olomouckého kraje nevyhověl.

Podle zákona o státní sociální podpoře má nárok na rodičovský příspěvek rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje alespoň o jedno dítě do čtyř let věku,

nebo do sedmi let věku, jde-li o dítě, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené. Rodičovský příspěvek náleží rodiči i tehdy, pokud dítě, které nedosáhlo tří let věku, navštěvuje jesle nebo jiné obdobné zařízení pro děti nejvýše pět kalendářních dnů v kalendářním měsíci.

Za účelem jednotné rozhodovací praxe orgánů státní sociální podpory vydalo ministerstvo práce a sociálních věcí Informaci č. 1, v níž je podán výklad ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) a b) zákona o státní sociální podpoře. Podle tohoto metodického pokynu je třeba za jiné obdobné zařízení pro děti považovat i mateřskou školu, pokud by ji navštěvovalo dítě před dovršením tří let věku. Rozhodující pro nárok na rodičovský příspěvek je věk dítěte a skutečnost, že dítě navštěvuje zařízení, do jehož profilu náleží výchovné působení na děti a v němž má dítě možnost sžívat se s dětským kolektivem.

Po provedeném šetření došel ochránce k závěru, že Úřad práce v Přerově a Krajský úřad Olomouckého kraje tím, že odmítají uznat mateřskou školu za jiné zařízení obdobné jeslím, postupovaly v rozporu se zákonem o státní sociální podpoře a metodickým výkladem předmětného ustanovení zákona.

Jelikož před vydáním zprávy o šetření rozhodlo ministerstvo v rámci přezkumného řízení o zrušení rozhodnutí Úřadu práce v Přerově a Krajského úřadu Olomouckého kraje, ukončil ochránce své šetření, aniž požadoval konkrétní opatření k nápravě.

2.7 Důchody

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 362 podnětů.

V uplynulém roce se počet podnětů z oblasti problematiky důchodového pojištění opět zvýšil. Občané se na veřejného ochránce práv obracejí s širokou škálou problémů. Nejčastěji si stěžují na **nepřiznání důchodu** nebo **výši dávky důchodového pojištění**. V případě nepřiznání důchodu pak občané často poukazují na doby pojištění, které jim nebyly započteny. Pokud jde o druhy důchodů, nejčastěji se podněty týkají starobních a invalidních důchodů. Stále častěji se objevuje problém, že občan je uznán plně invalidním, nesplňuje však potřebnou dobu pojištění.

Při šetření podnětů poskytuje ochránci dobrou a flexibilní spolupráci odbor interního auditu, kontroly a stížností České správy sociálního zabezpečení (dále ČSSZ), který často již v průběhu šetření iniciuje přijetí opatření k nápravě. Rozpory mezi ČSSZ a ochráncem se obvykle týkají výkladu zákona.

Po vstupu České republiky do Evropské unie se postupně začíná zvyšovat i počet podnětů v **důchodových záležitostech s mezinárodním prvkem**. Nejčastějším problémem bývá nepřiměřená délka řízení o přiznání dílčích důchodů z několika členských států a problémy spojené se zasíláním formulářů potvrzujících dobu pojištění.

Veřejný ochránce práv dále řešil několik případů týkajících se aplikace Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou. Jako závažný problém rovněž vnímá neexistenci smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a USA, čímž dochází k tomu, že některým pojištěncům výdělečně činným v obou těchto státech nevznikne nárok na důchodovou dávku ani z jednoho pojištění, příp. výše dávky bude podstatně nižší, protože doby pojištění započítané v každém z nich nelze sečíst.

Relativně samostatnou skupinu podnětů tvoří stížnosti týkající se **posouzení zdravotního stavu posudkovým lékařem ČSSZ**. Veřejný ochránce práv nemůže činnost posudkových lékařů přezkoumávat z odborného medicínského hlediska, může však posoudit, zda lékařský posudek splňuje náležitosti stanovené předpisy o správním řízení [s účinností od 1. 1. 2006 již není při vydávání posudků příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení (dále OSSZ) vyloučena aplikace správního řádu]. Veřejný ochránce práv v souladu s judikaturou správních soudů především zjišťuje, zda posudky splňují kritéria úplnosti a přesvědčivosti, tj. zda je v nich řádně zdůvodněno stanovení data vzniku invalidity, dominantní příčina poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Pokud zjistí v konkrétním případě, že tyto požadavky posudek nesplňuje, doporučuje ČSSZ, aby posoudila zdravotní stav žadatele znovu a vydala bezvadný posudek. Při šetření těchto podnětů ochránce často zjišťuje, že datum invalidity je stanoveno shodně s datem podání žádosti o důchod, resp. s datem posouzení zdravotního stavu žadatele posudkovým lékařem. Příčiny invalidity se přitom většinou projevily dříve, než se žadatel na správu sociálního zabezpečení obrátil. Dalším problémem, se kterým se ochránce v oblasti posuzování zdravotního stavu setkává, je nepředávání posudků (záznamů o jednání žadatele s posudkovým lékařem) účastníkovi řízení. Kopie záznamu je se souhlasem žadatele

zasílána pouze jeho ošetřujícím lékaři. Obsah posudku pak není citován v konečném rozhodnutí ČSSZ, ačkoliv posudkem se v řízení prokazuje splnění podmínky plné či částečné invalidity. Žadatel o důchod se tak v průběhu řízení ani po jeho skončení nedozví odůvodnění závěru posudkového lékaře, čímž je snížena jeho možnost bránit se proti rozhodnutí správní žalobou. Ačkoliv vydání kopie záznamu o jednání účastníkovi řízení na jeho žádost vyplývá ze současného správního řádu, ochránce se opakovaně setkal s tím, že žadatel domáhající se tohoto práva u příslušné OSSZ se setkal s rozpaky či obstrukcemi nad takovým požadavkem. Z toho důvodu požádal ČSSZ o sjednocení postupu jednotlivých OSSZ a úpravu formuláře záznamu o jednání tak, aby si žadatel o důchod již při jednání s posudkovým lékařem mohl zvolit, zda si přeje vydání kopie záznamu o jednání.

Několik desítek stěžovatelů se na veřejného ochránce práv obrátilo v záležitosti **řízení o odstranění tvrdosti zákona** ministerstvem práce a sociálních věcí. Stížnosti se obvykle týkaly délky řízení o odstranění tvrdosti. Přestože na řízení zahájená po 1. 1. 2006 lze částečně aplikovat předpisy o správním řízení, věcné řešení konkrétního případu je plně v dispozici ministra práce a sociálních věcí, neboť pro odstranění tvrdosti nejsou stanovena žádná materiální kritéria. Veřejný ochránce práv za respektování tohoto stavu věci obvykle oslovuje formálně či neformálně ministerstvo práce a sociálních věcí s cílem zjistit, v jakém časovém horizontu má být rozhodnutí ve věci konkrétního žadatele vydáno. S ohledem na specifickou řešení těchto žádostí (dávková komise jako poradní orgán ministra sestává ze zástupců ministerstva práce a sociálních věcí, ČSSZ a externích subjektů) však v současné době není v možnostech ministerstva zcela naplnit požadavky správního řádu na délku trvání řízení.

I nadále se na veřejného ochránce práv obraceli žadatelé ve věci tzv. „**slovenských důchodů**“. Jejich podání se týkala především žádostí o odstranění tvrdosti vzniklé aplikací Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SR, a to přiznáním „vyrovnávacího příspěvku“ ve výši rozdílu mezi slovenským důchodem vypláceným v české měně a důchodem, který by jim byl přiznán podle českých právních předpisů. V podrobnostech odkazuje veřejný ochránce práv na předchozí Souhrnné zprávy o své činnosti. K vývoji právních názorů na problematiku „slovenských důchodů“ lze uvést, že v roce 2006 bylo publikováno obsáhlé stanovisko rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále NSS). V uvedeném rozhodnutí NSS odmítl možnost přiznání „vyrovnávacího příspěvku“ ve výši rozdílu mezi slovenským důchodem vypláceným v české měně a důchodem, který by byl přiznán podle českých právních předpisů. Dle názoru NSS není možné tento příspěvek přiznávat od vstupu České republiky do EU (1. 5. 2004).

V současné době ministerstvo práce a sociálních věcí dorovnáává rozdíl mezi „českým“ a „slovenským“ důchodem ve zcela výjimečných případech. Změnu náhledu na problematiku „slovenských důchodů“ může přinést pouze průlomové rozhodnutí pléna Ústavního soudu ČR, které veřejný ochránce práv i odborná veřejnost napjatě očekává.

Podnět sp. zn.: 2042/2006/VOP/PČ

I. Při rozhodování o důchodových dávkách je nezbytné důsledně rozlišovat mezi datem vzniku nároku na dávku a nároku na její výplatu.

II. Při posuzování zdravotního stavu pro účely řízení o přiznání invalidního důchodu a pro účely zvýšení důchodu pro bezmocnost je třeba stanovit datum reálného vzniku invalidity a reálného vzniku bezmocnosti, a to bez ohledu na datum uplatnění žádosti o důchodovou dávku.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní V. M., která nesouhlasila s datem, od kterého byl jejímu manželovi přiznán plný invalidní důchod. Pan M. dne 1. 9. 2005 utrpěl těžký úraz (ztráta obou dolních končetin ve stehně); žádost o důchod i o jeho zvýšení pro bezmocnost uplatnil 31. 10. 2005. Od tohoto dne byl pan M. uznán plně invalidním a převážně bezmocným, důchodové dávky mu byly přiznány s ohledem na potřebu ukončit vyplácení dávek nemocenského až od data 12. 4. 2006.

Paní M. zároveň 23. 11. 2005 požádala o příspěvek při péči o svého bezmocného manžela, Městský úřad v Táboře tuto žádost zamítl a příspěvek přiznal až po podání nové žádosti, a to od data přiznání zvýšení důchodu pro bezmocnost.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření vůči České správě sociálního zabezpečení (dále ČSSZ). V rámci šetření zjistil pochybení ČSSZ spočívající v tom, že ve svých rozhodnutích důsledně nerozlišila datum vzniku nároku na důchodovou dávku a nároku na její výplatu a rovněž je dostatečně neodůvodnila. Zároveň vzhledem k utrpěnému úrazu ČSSZ zjevně nesprávně stanovila datum vzniku invalidity a bezmocnosti až na den uplatnění žádosti o důchodové dávky, namísto reálného vzniku invalidity a bezmocnosti. Následkem nesprávného stanovení data

vzniku nároku na důchod nemohl být paní M. přiznán Městským úřadem v Táboře příspěvek při péči o osobu blízkou z důvodu celodenní osobní péče o bezmocného manžela.

ČSSZ uznala závěr veřejného ochránce ohledně nerozlišení vzniku nároku na důchod a vzniku nároku na jeho výplatu. Jako opatření k nápravě zahájila nové řízení s cílem vydat rozhodnutí, v němž bude správně odlišeno datum vzniku nároku na důchod od data vzniku nároku na jeho výplatu – výplata dávky byla stanovena k pozdějšímu datu s ohledem na vypláčení dávek nemocenského pojištění. V návaznosti na toto rozhodnutí mohla paní M. požádat Městský úřad v Táboře o doplacení příspěvku při péči o osobu blízkou od data přiznání nároku na důchod.

Podnět sp. zn.: 4245/2005/VOP/JŠL

U důchodů přiznaných v období od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2006 je Česká správa sociálního zabezpečení povinna provést tzv. srovnávací výpočet, tj. porovnat výši důchodu vypočteného podle zákona o důchodovém pojištění a podle předpisů platných k 31. 12. 1995, a vyšší z nich přiznat. Invalidní důchod občanovi, kterému vznikl nárok na tento důchod před dovršením věku 28 let, se podle zákona o sociálním zabezpečení vyměří z fiktivního výdělku (z minimální mzdy), pokud skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek není pro něj výhodnější.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní L. J., již byl Českou správou sociálního zabezpečení dle zákona o důchodovém pojištění přiznán plný invalidní důchod v minimální výši. Podle ustanovení § 71 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se provádí u důchodů přiznaných od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2006 tzv. srovnávací výpočet, kterým se pojištěncům zaručuje, že důchod vyměřený podle zákona o důchodovém pojištění nebude nižší než výše důchodu, která by jim náležela, kdyby jim byl důchod přiznán podle předpisů platných k 31. 12. 1995 (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení).

Výše invalidního důchodu se podle zákona o sociálním zabezpečení stanoví procentní sazbou z průměrného měsíčního výdělku. Průměrný měsíční výdělek je měsíční průměr hrubých výdělků dosažených v pěti výdělkově nejlepších kalendářních letech v rozhodném období deseti let před přiznáním důchodu. Invalidní důchod občana mladšího 28 let se vyměří z fiktivního výdělku (měsíční minimální mzdy), pokud skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek není pro něj výhodnější. Skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek paní L. J. byl nulový, protože v rozhodném období nevykonávala žádnou výdělečnou činnost. ČSSZ zastávala názor, že nelze zhodnotit fiktivní výdělek, neboť dle zákona o sociálním zabezpečení se pro průměrný měsíční výdělek hodnotí až první rok zaměstnání, ve kterém poživatel důchodu ani po část roku nestudoval. Toto tvrzení ČSSZ však nemělo oporu v předmětné právní úpravě. Podle ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, se za kalendářní rok s výdělkem nepovažuje kalendářní rok, ve kterém občan poprvé vstoupil do zaměstnání, pokud zaměstnání netrvalo celý kalendářní rok; za první vstup do zaměstnání se přitom nepovažuje doba studia po ukončení povinné školní docházky, pokud je to pro občana výhodnější. ČSSZ ve svém vyjádření opomněla právě porovnání, zda pro paní L. J. nebylo výhodnější, aby její doba soustavné přípravy na budoucí povolání po ukončení povinné školní docházky byla považována za rok s výdělkem. Těmito výdělky pak byly zmíněné částky minimální mzdy.

Na zásah veřejného ochránce práv ČSSZ své pochybení napravila a paní L. J. přiznala důchod ve správné výši.

Podnět sp. zn.: 1952/2004/VOP/PK

Do vydání pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti výpovědi je nutno považovat výpověď zaměstnavatele za platnou, neboť jen soud může rozhodnout o její neplatnosti. Po dobu soudního řízení tak nemůže dojít k souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti.

Paní H. H. si ve svém podnětu stěžovala na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení v Praze (dále jen ČSSZ) z 15. 9. 2004, kterým jí byla stanovena povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu v částce 484 696 Kč z důvodu, že dle zjištění ČSSZ byla v době od 1. 9. 1999 do 31. 7. 2004 zaměstnána v pracovněprávním vztahu sjednaném na dobu neurčitou. V době podání podnětu jí byla srážena z výplaty starobního důchodu částka 3 500 Kč měsíčně.

Podle ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do 1. 1. 2004 (dále jen ZDP), nenáležela důchodci výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 v období dvou let po vzniku nároku na tento důchod v těch kalen-

dárních měsících, v nichž příjem z výdělečné činnosti, s výjimkou samostatné výdělečné činnosti, přesáhl dvojnásobek částky životního minima platné pro jednotlivce, který je poživatelé starobního důchodu, k prvnímu dni kalendářního měsíce výkonu této činnosti.

Do vydání pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti výpovědi je nutno považovat výpověď zaměstnavatele paní H. H. za platnou, neboť jen soud může rozhodnout o neplatnosti výpovědi. Pokud tedy lze považovat výpověď zaměstnavatele paní H. H. ze dne 24. 5. 1999 za platnou, musíme dojít k závěru, že pracovní právní vztah, na základě kterého rozhodla ČSSZ o vzniku přeplatku, skončil nejpozději k 23. 8. 1999. Protože byl starobní důchod stěžovatelce přiznán od 1. 9. 1999, je evidentní, že nemohlo dojít k souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti. Protože nedošlo k souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti, nevznikl na straně stěžovatelky přeplatek, který je povinna podle ustanovení § 118a) odst. 2 zákona č. 582/1991 sb., ve znění pozdějších předpisů, vrátit. Pokud i přesto ČSSZ přeplatek vymáhala formou srážek z důchodu, jednalo se o postup v rozporu se zákonem.

ČSSZ na základě stanoviska veřejného ochránce práv zastavila srážky z důchodu a již sražené částky z důchodu jmenované vrátila.

Podnět sp. zn.: 5070/2006/VOP/JŠL

Při posuzování podmínek vzniku nároku na pozůstalostní důchodové dávky je třeba zkoumat i tu skutečnost, zda ke dni úmrtí pojištěnec nesplnil podmínky nároku na starobní důchod podle ustanovení § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní Z. D. s žádostí o pomoc ve věci zamítnutí jejích žádostí o vdovský a sirotčí důchod po zesnulém manželovi. Z rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen ČSSZ) vyplývalo, že při rozhodování o těchto dávkách bylo zjištěno, že ke dni smrti zesnulý nesplnil podmínku potřebné doby důchodového pojištění pro nárok na plný invalidní důchod. Dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, má vdova nárok na vdovský důchod po manželovi i tehdy, splnil-li ke dni smrti podmínky nároku na starobní důchod (stejně je pak zakotven i nárok na sirotčí důchod v ustanovení § 52 cit. zákona).

Z osobního listu důchodového pojištění zemřelého plyne, že více než 20 let pracoval v hlubinných dolech v I. AA pracovní kategorii. tj. podle zákona o důchodovém pojištění náležel do kategorie důchodců, u nichž zůstal zachován nárok na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996. Ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném do 31. 12. 1995, v případech osob, které byly zaměstnány alespoň po dobu 15 let v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech [§ 14 odst. 2 písm. a) cit. zákona], stanovilo důchodový věk 55 let. Dle ustanovení § 74 zákona o důchodovém pojištění se tato snížená věková hranice považuje pro účely zákona o důchodovém pojištění za důchodový věk. Ustanovení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění pak stanoví, že pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše tři roky.

Tyto podmínky nároku na předčasný starobní důchod dle ustanovení § 31 zákona o důchodovém pojištění byly u zesnulého splněny, veřejný ochránce práv proto v rámci šetření upozornil na uvedenou skutečnost ČSSZ. Na jeho základě ČSSZ uznala své pochybení a stěžovatelce obě pozůstalostní dávky přiznala.

2.8 Ostatní agenda sociálního zabezpečení

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 116 podnětů.

V oblasti **odškodnění osob perzekuovaných nacistickým a komunistickým režimem** se podání týkala odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb., zákona č. 622/2004 Sb. a zákona č. 357/2005 Sb.

Prakticky veškeré podněty týkající se aplikace zákona č. 261/2001 Sb. poukazovaly na problém obtížného prokazování ukrývání osob z rasových důvodů na území bývalého Slovenského štátu. Na veřejného ochránce práv se obraceli buď žadatelé, kteří neobdrželi osvědčení od ministerstva obrany, nebo žadatelé, kteří neobdrželi odškodnění od ČSSZ s tím, že neobdrželi osvědčení ministerstva obrany ani svůj nárok jinak neprokázali.

Veřejný ochránce práv na základě konkrétních podnětů shledal, že v mnoha případech jsou žádosti o odškodnění zamítány s poukazem na rozpory ve výpovědi, popřípadě nevěrohodná svědectví. V řízeních o přiznání odškodnění jsou příslušnými orgány státní správy Ministerstvo obrany ČR a ČSSZ. V případě změny výpovědi žadatele ve smyslu změny časových údajů o ukrývání bývá výpověď žadatele automaticky považována za nevěrohodnou a nárok na odškodnění je následně zamítnut. Podle názoru veřejného ochránce práv by samotný rozpor ve výpovědi žadatele neměl být důvodem pro zamítnutí žádosti, má-li navíc žadatel k dispozici svědectví osob, které obdržely osvědčení. Je třeba vzít v úvahu, že s odstupem 60 let si přesný průběh událostí (ukrývání) včetně přesného určení času a místa pamatuje málokdo. Ochránce má za to, že řádné zjištění skutkového stavu není v těchto případech podmíněno absolutně přesným časovým a místním určením ukrývání s ohledem na velký časový odstup a věk žadatelů, existují-li další důkazy, které správní orgán může vzít při volném hodnocení důkazů v úvahu a které svědčí pro oprávněnost žádosti.

Z činnosti veřejného ochránce práv vyplynulo, že **některé obce jako zřizovatelé zařízení pro seniory vyžadují za umístění klientů do těchto zařízení finanční prostředky formou darů**, příp. měsíčně se opakujících poplatků za pobyt v těchto zařízeních. Ochránce považuje takové jednání za obcházení platné právní úpravy, která nezná pojem sponzorského daru či vstupního poplatku a nepočítá s takovou formou získávání finančních prostředků od klientů zařízení sociální péče. Taková praxe odporuje smyslu právní úpravy, jímž je umožnit dostupnost služeb sociální péče osobám, které ve většině případů patří k sociálně slabším vrstvám obyvatel.

Veřejný ochránce práv se na základě několika individuálních stížností, v nichž si klienti stěžovali na povinnost hradit finanční částky ve formě darů, obrátil na ředitele všech krajských úřadů a požádal je o součinnost v dané věci. Z jednotlivých odpovědí vyplynulo, že ředitelé krajských úřadů nejsou o podobných případech příliš informováni. V zásadě se všichni vyslovili v tom smyslu, že sociální zařízení zřízená v jejich krajích jsou provozována v souladu s platnou právní úpravou.

Poté, kdy ochránce provedl komplexní zhodnocení dané problematiky i s ohledem na provázanost státní dotační politiky na výstavbu a provoz zařízení pro seniory, se pozastavuje nad praxí některých měst. Sociální služby se poskytují občanům, kteří se ocitli v těžké životní situaci. Jde o to, ulehčit klientovi její řešení, a to efektivně a finančně dostupně. Je třeba připustit, že poskytování sociálních služeb je velmi nákladnou záležitostí a úhrady, které klienti těchto služeb podle platné právní úpravy poskytují, pokrývají jen část skutečných provozních nákladů. Organizace provozující zařízení sociální péče se snaží získat finanční prostředky z různých zdrojů, aby své skutečné náklady pokryly. I když mezi finanční zdroje mohou patřit i dary, žádná právní norma jim to nezakazuje, měly by se respektovat zásady systému sociální péče a v žádném případě nezhoršovat požadováním daru situaci klienta.

Podnět sp. zn.: 915/2005/VOP/ZG

Správní úřad rozhodující o umístění žadatele do penzionu pro důchodce a o výši úhrady za pobyt v zařízení pro seniory je vázán příslušnými právními předpisy. Smyslem právní úpravy je přitom umožnit dostupnost služeb sociální péče osobám, které ve většině případů patří k sociálně slabším vrstvám obyvatel. Je tedy zřejmé, že cílem zákonodárce je zamezit, aby se sociální služba v podobě ústavu sociální péče stala pro potenciální klienty ekonomicky nedosažitelnou.

Veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy zahájil šetření v záležitosti dozoru nad výkonem samostatné působnosti města R. ve věci přidělování míst v penzionu pro důchodce, jehož provádění přísluší Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále krajský úřad). Při šetření obdobných podnětů ochránce získal informaci, že žadatel o umístění do penzionu je povinen předem uhradit částku 10 000 Kč až 20 000 Kč jako dar. Teprve po předložení stvrzenky o zaplacení rozhodne sociální odbor Městského úřadu R. o umístění žadatele do penzionu.

Krajský úřad ochránci odpověděl, že město R. zřejmým způsobem omezilo přijetí občana do penzionu, a to na složení základního finančního příspěvku v určité výši. V tomto případě dárce – žadatelé – poskytují své finanční dary povinně, pokud chtějí být v penzionu umístěni nebo jim již umístění bylo nabídnuto ze strany města, i když z darovací smlouvy tato skutečnost nemusí vyplývat. Jedná se o nezákonné jednání obce, které krajský úřad spatřuje především v nedostatku oprávnění ze zákona ukládat žadatelům o místo v penzionu povinnost zaplatit vstupní poplatek. Krajský úřad proto v rámci dozoru nad samostatnou působností obcí doporučil městu R. zjednat nápravu příslušného usnesení rady města, které je v rozporu se zákonem.

Podnět sp. zn.: 403/2006/VOP/TČ

Právníckými osobami jsou subjekty, o nichž to stanoví zákon, dle kterého postačí, že určitý subjekt má atributy právní subjektivity, tj. způsobilost k právům a povinnostem a způsobilost k právním úkonům. Jestliže mateřská škola je způsobilá vystupovat svým jménem, mít odpovědnost z právních vztahů, musí být subjektem práva. Mateřská škola je právníckou osobou, která vzniká dle zvláštního zákona zařazením do sítě škol. Ke vzniku není třeba zápisu do žádného rejstříku.

Na ochránce se obrátila paní K. L. s žádostí o pomoc ve věci vymáhání nedoplatku na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na sociální politiku zaměstnanosti a na penále za období od února 1995 do dubna 1997 po její osobě. V tomto období provozovala paní K. L. soukromou mateřskou školku zapsanou v síti škol předškolních zařízení na základě živnostenského oprávnění. Žádala o odstranění tvrdosti zákona spočívající v zastavení nařízené exekuce na její majetek s poukazem, že za dluhy neodpovídá ona jako fyzická osoba, ale mateřská školka, kterou provozovala, jako osoba právnícká. Žádosti ministerstvo práce a sociálních věcí (dále MPSV) nevyhovělo s tím, že dle stanoviska ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále MŠMT) nebyla paní K. L. právníckou osobou, ale podnikající fyzickou osobou, proto odpovídá za dluhy mateřské školky.

Jelikož ochránce po předběžném posouzení věci zastával názor, že mateřská školka provozovaná paní K. L. byla právníckou osobou, oslovil MPSV s žádostí o posouzení dané věci. MPSV nadále setrvalo na názoru, že za dluhy odpovídá paní K. L. i přesto, že existuje rozhodnutí krajského soudu (ve věci daňové), že mateřská školka provozovaná paní K. L. byla právníckou osobou. MPSV poukazovalo na stanovisko MŠMT v dané věci.

Poněvadž paní K. L. doložila ochránci mimo jiné i rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, který se vyslovil, že jí provozovaná mateřská škola byla právníckou osobou, obrátil se ochránce opakovaně na MPSV s žádostí o opětovné posouzení dané věci. Na žádost zareagovalo MPSV sdělením, že vzhledem k obsahu rozhodnutí Nejvyššího soudu a argumentaci ochránce pozbývá stanovisko MŠMT platnosti, a Česká správa sociálního zabezpečení byla vyzvána, aby podala Okresnímu soudu v Lounech návrh na zastavení nařízené exekuce na majetek paní K. L. (jednalo se o pohledávku v celkové výši 565 150 Kč). Jelikož bylo upuštěno od exekuce na majetek paní K. L., bylo šetření uzavřeno.

2.9 Stavby a regionální rozvoj

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 359 podnětů.

Dne 14. 3. 2006 Parlament ČR schválil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nová právní úprava zavádí řadu institutů a procedur, jež byly přijaty s úmyslem docílit zjednodušení řízení a postupů regulovaných stavebním zákonem. V té souvislosti se nelze nezmínit, že **nový stavební zákon** již nebude označován jako „obecný vyvlastňovací předpis“, jako tomu bylo dosud, neboť institut vyvlastnění včetně nuceného omezení vlastnického práva je k 1. 1. 2007 upraven samostatným předpisem – zákonem č. 184/2006 Sb.

Veřejný ochránce práv v předchozích Souhrnných zprávách předkládaných Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR kritizoval stávající právní úpravu územního plánování, neboť neposkytovala dostatečnou právní ochranu vlastníkům staveb a pozemků v případě jejich nesouhlasu s rozhodnutím o jejich námitkách proti řešení funkčního využití území schváleného zastupitelstvem obce v územním plánu. Nová právní úprava na úseku územního plánování zavádí ve vazbě na správní řád nový nástroj rozhodování – opatření obecné povahy, jež umožňuje vlastníkům pozemků dotčených územně plánovací dokumentací a zástupci veřejnosti, jejichž námitky nebudou v územním plánování akceptovány, formu přezkumu opatření obecné povahy včetně možnosti podání správní žaloby k Nejvyššímu správnímu soudu. I nadále budou územně plánovací dokumentace a její změny pořizovány ve sdílené působnosti územně samosprávných celků.

Na úseku stavebního řádu nelze opomenout výrazné rozšíření okruhu staveb a jejich změn, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, které nebudou k realizaci vyžadovat stavební povolení ani ohlášení. Řada staveb je novou právní úpravou přesunuta ze správního (povolovacího) režimu do procesu ohlašování. Za velmi významnou lze označit možnost rozhodnutí svěřenou stavebníkovi, zda svůj investiční záměr, za podmínek daných stavebním zákonem, realizuje na základě stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy, či certifikátu autorizovaného inspektora. V této souvislosti je také kladen důraz na doložení vlastnického práva k pozemku,

na němž se má stavba realizovat. Stavebník, pokud není současně vlastníkem pozemku, musí doložit smlouvu, která ho opravňuje zřídit na cizím pozemku stavbu.

Předmětem kritiky veřejného ochránce práv byla rovněž nečinnost stavebních úřadů v dohledu nad stavební kázní investorů v jejich územním obvodu. Nové pojetí stavebního dozoru, tak jak je upraveno v novém stavebním zákoně, vychází z principu pravidelných kontrolních prohlídek stavby s možností přijímání operativních opatření přímo na staveništi.

Za neuspokojivý lze dle veřejného ochránce práv nadále označit stav panující na úseku veřejného práva stavebního v **oblasti výkonu rozhodnutí (exekucí)**. Při výkonu rozhodnutí v oblasti staveb, úprav a zařízení budou správní orgány postupovat dle správního řádu, neboť stavební zákon speciální právní úpravu exekucí neobsahuje. Veřejný ochránce práv opakovaně kritizoval stav, kdy nejsou vymáhána rozhodnutí stavebních úřadů nařizující odstranění stavby. Nový správní řád účinný od 1. 1. 2006, který v rámci institutu výkonu rozhodnutí náhradním výkonem sice zavedl podrobnější pravidla využitelná i v praxi výkonu rozhodnutí stavebních úřadů, nepřinesl však zásadní zlepšení v oblasti exekucí na úseku stavebního řádu. Stavební úřady i nadále upozorňují na nedostatek finančních prostředků a neochotu orgánů samosprávy poskytnout potřebné finanční zajištění pro realizace výkonu rozhodnutí. Skutečnost, že v případě nerespektování rozhodnutí stavebního úřadu nařizujícího odstranění nepovolené stavby nese veškeré náklady na realizaci výkonu rozhodnutí obec/město, které je posléze musí vymáhat po stavebníkovi, vede k tomu, že tato rozhodnutí nejsou vymáhána, což podle veřejného ochránce práv snižuje důvěru občanů v autoritu správních orgánů a principy právního státu. Je nutno přiznat, že v tomto směru ani nová právní úprava stavebního řádu potřebnou a očekávanou změnu, kterou veřejný ochránce práv požadoval, nepřinesla.

V rámci své činnosti se ochránce opakovaně setkává s podceněním, resp. zanedbáním **role a významu územního plánování** při ovlivňování podoby lidských sídel a krajiny. V této souvislosti nelze pominout, že obec jako schvalovatel územního plánu vystupuje v roli jakéhosi „manažera území“, neboť je to ona, kdo v podobě územně plánovací dokumentace formuje budoucí podobu území a zásadním způsobem ovlivňuje jeho fungování z hlediska regulace nejrozličnějších zájmů prezentovaných posléze v regulativech funkčního využití území. Ochránce je přitom konfrontován s případy, kdy obce nemají dosud schváleny územní plány, případně je neumějí aktivně využívat ve své činnosti. Výjimkou nejsou ani situace, kdy sice obce územně plánovací dokumentací disponují, avšak v podobě do té míry nekvalitní (selhávají zde tedy i nadřízené orgány územního plánování, jimž přísluší proces pořizování územního plánu dozorovat), že jim to v konečné fázi zamýšlenou regulaci podoby sídel a krajiny znemožní. Samostatnou kapitolou je činnost stavebních úřadů, které si mnohdy neuvědomují svoji zásadní roli z hlediska povolování jednotlivých záměrů ve svém územním obvodu (princip univerzality rozhodování o území stavebními úřady), a tedy svůj podíl odpovědnosti za zachování vzhledu krajiny a jejich hodnot.

Zcela konkrétním nepříznivým projevem podcenění významu územního plánování a role stavebních úřadů je potom jev „divokého urbanismu“ v krajině a sídelní struktuře. Jde o problém, který sužuje okolí velkých měst, především okolí Prahy. Chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel, je toho dostatečným příkladem. Mezi další projevy selhání územního plánování patří také umísťování problémových staveb do těsné blízkosti obytných zón (průmyslové objekty či kapacitní silnice v sousedství obydlených území), urbanistické a architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, jakož i ohrožování přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině) rozrůstající se zástavbou. Právě zvládnutí růstu městských území musí být dle ochránce, se zřetelem na současnou neuspokojivou situaci, jedním z klíčových úkolů při tvorbě všech koncepčních materiálů, včetně územně plánovací dokumentace.

Veřejný ochránce práv se v roce 2006 zabýval také stížnostmi na **průtahy při vyřízení podnětů na přezkoumání pravomocných rozhodnutí, ale rovněž řádných opravných prostředků** ze strany ministerstva pro místní rozvoj. V této souvislosti ochránce znovu upozorňuje, že s přijetím nového správního řádu došlo k podstatnému zkrácení lhůty, ve které lze přezkoumat pravomocné rozhodnutí. Dle nového správního řádu lze zahájit řízení o přezkoumání rozhodnutí nejpozději do jednoho roku od právním moci rozhodnutí. Zrušit či změnit rozhodnutí v přezkumném řízení pak lze pouze do patnácti měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

S ohledem na zkrácené lhůty a v zájmu odstranění zjištěných nedostatků v činnosti ministerstva pro místní rozvoj projednal ochránce začátkem roku 2006 celou věc osobně

s ministrem. Ochránce o svých poznatcích týkajících se prodlev v činnosti ústředních orgánů státní správy rovněž komplexně informoval vládu České republiky prostřednictvím jejího předsedy, přičemž upozornil na zhoršení situace v důsledku nabytí účinnosti nového správního řádu, který zkrátí lhůty pro vyřízení podnětů na přezkum pravomocných rozhodnutí. Pokud jde o agendu stavebního řádu ministerstva pro místní rozvoj, byl ochránce seznámen s tím, že došlo k navýšení systemizovaných míst, s ohledem na obecný trend nárůstu podání v této oblasti však považuje ochránce za nutné, aby byla personální situace na odboru územně a stavebně správním ministerstva, vyřizujícím podněty na přezkoumání pravomocných rozhodnutí, věnována i nadále zvýšená pozornost. Přijatá personální opatření totiž podle ochránce v plné míře neodrážejí aktuální potřeby uvedeného odboru tak, aby se zabránilo prodlevám v řešení podnětů osob, které se na ministerstvo pro místní rozvoj obracejí.

Již v předchozí Souhrnné zprávě poukázal ochránce na **problém stavebních uzávěr**. V loňském roce podávali občané stížnosti zejména vůči postupům při vydávání výjimek ze stavebních uzávěr vydaných nařízením obce v přenesené působnosti. Veřejný ochránce práv zastával ten názor, že příslušným k projednání výjimky ze stavební uzávěry je subjekt, který stavební uzávěru vyhlásí. Nový stavební zákon s účinností od 1. 1. 2007 stanoví, že územní opatření o stavební uzávěře vydává formou opatření obecné povahy v přenesené působnosti rada obce, která může udělit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti. Nemělo by tedy již docházet k situacím, kdy o výjimkách ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením rady obce rozhoduje ve správním řízení stavební úřad. Samotný institut stavební uzávěry jako opatření obecné povahy bude přezkoumatelný v řízení u Nejvyššího správního soudu dle soudního řádu správního.

Veřejný ochránce práv se při šetření činnosti stavebních úřadů často setkával s problematikou **doložení vlastnického práva k pozemku či stavbě**. Podle stavebního zákona platného do konce roku 2006 musel stavebník ve stavebním řízení doložit vlastnické právo k pozemku či stavbě, na níž hodlal svůj záměr realizovat. Pokud nebyl vlastníkem, byl povinen prokázat jiné právo k pozemku či stavbě, které jej opravňovalo stavební záměr provést. Veřejný ochránce práv opakovaně kritizoval postup stavebních úřadů, které považovaly za dostatečné prokázání jiného práva k pozemku či stavbě pouhý souhlas vyjádřený často jen podpisem na žádosti o vydání stavebního povolení. Veřejný ochránce práv má za to, že jiným právem k pozemku je nutno rozumět právo mající povahu věcného práva k věci cizí. Z prostého souhlasu, ať již vyjádřeného na zvláštní listině či na žádosti samé, nelze dovodit jiné právo k pozemku či stavbě. Není z něj zřejmé, k čemu se vlastník vyjadřuje a zejména v jakém rozsahu a jakým způsobem umožňuje zásah do svého vlastnického práva, což ve svém důsledku může zkomplikovat průběh správního řízení. Ochránce proto požadoval, aby jiné právo k pozemku bylo ve stavebním řízení prokázáno doložením smlouvy o zřízení takového práva či alespoň smlouvy o smlouvě budoucí. V této souvislosti vítá, že nový stavební zákon s účinností od 1. 1. 2007 zcela jasně vyžaduje od vlastníka doklad o právu provést stavbu, které je založeno smlouvou.

Specifická je i nadále situace v řízení o odstranění stavby, kdy nedoložení vlastnického či jiného práva k pozemku neumožňuje stavbu dodatečně povolit a vede k rozhodnutí o nařízení stavbu odstranit.

Veřejný ochránce práv se v roce 2006 zabýval **stavebnětechnickými aspekty bydlení osob sociálně vyloučených či ohrožených sociálním vyloučením**.

Podnět sp. zn.: 36/2004/VOP/JP

Nesplní-li vlastník stavby výzvu orgánu státního stavebního dohledu k odstranění závad na stavbě, je povinností stavebního úřadu vydat rozhodnutí, kterým nařídí zjednání nápravy.

Na ochránce se obrátila paní R. H. se stížností na nečinnost odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1 ve věci nevyhovujícího stavebnětechnického stavu svého nájemního bytu a bytového domu na Praze 1.

Stěžovatelka ve svém podání poukázala na dlouhodobé zatékání do jejího bytu, existenci plísni, problémy s přívodem elektrické energie i zemního plynu, nedostatečné zajištění statiky domu apod. Svá tvrzení stěžovatelka doložila znaleckým posudkem z roku 1999, v němž se konstatuje, že vady a poruchy domu přímo ohrožují zdraví osob v něm bydlících i jiných osob, které se zde mohou pohybovat. Znalec podmínil další obývání domu neodkladným provedením příslušných opatření. Stěžovatelka namítala, že závěry znalce i výzvy orgánu státního stavebního dohledu k odstranění zjištěných závad určené vlastníkově domu se minuly odpovídajícím výsledkem.

Po provedeném šetření dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že stavební úřad nevyužil všech zákonných možností k tomu, aby zabránil dalšímu prodlužování havarijního stavu nemovitosti, jejíž stavebnětechnický a hygienický stav přímo ohrožuje zdraví a životy osob. Ochránce shledal, že stavební úřad pochybil, když nedostatečně naplňoval zjištění orgánu státního stavebního dohledu. Ačkoliv v rovině výkonu státního stavebního dohledu byla ze strany stavebního úřadu opakovaně prováděna místní šetření a tato byla podkladem pro výzvy orgánu státního stavebního dohledu k odstranění zjištěných závad na stavbě, nenacházela po svém nesplnění adekvátní odraz v rozhodnutích, kterými by bylo vlastníkovi stavby z úřední moci stavebního úřadu nařízeno jejich provedení. Ochránce zdůraznil, že pouze pravomocná rozhodnutí správního orgánu mohou být podkladem pro výkon rozhodnutí. Záležitost byla uzavřena dohodou mezi stěžovatelkou a novým vlastníkem domu, který pro ni pomohl zabezpečit odpovídající nový byt na sídlišti.

Podnět sp. zn.: 1937/2006/JPL

Stavbu je možné užívat pouze k tomu účelu, ke kterému byla povolena kolaudačním nebo jiným obdobným rozhodnutím. Stavebník je rovněž povinen udržovat stavbu v dobrém stavebnětechnickém stavu. Neplní-li tuto povinnost, je v působnosti stavebního úřadu nařídit stavebníkovi provedení nezbytných nebo udržovacích prací.

Stěžovatelka upozornila na nevyhovující životní podmínky převážně romských občanů bydlících v ubytovnách Horal v Trutnově. Šetřením na místě samém bylo zjištěno, že budovy ubytoven byly postaveny počátkem 70. let jako zařízení staveniště – ubytovny pro dělníky, posléze byly využívány pro turisty. Stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí ke stavbám se nedochovalo. Objekty jsou soukromým subjektem provozovány oficiálně jako ubytovny, fakticky však slouží k trvalému bydlení. Veřejný ochránce práv konstatoval, že v konkrétním případě existuje rozpor mezi účelovým určením staveb v době jejich výstavby a současným stavem. Přesto ochránce nepožadoval přijetí opatření k nápravě, učinil tak však s vědomím toho, že tato opatření by mohla zhoršit postavení ubytovaných osob, resp. mohla vést k jejich vystěhování. Většina současných obyvatel přebývá v objektech na základě smluv o ubytování, případně nájemních smluv na dobu určitou, což umožňuje snadné ukončení takového vztahu i s ohledem na to, že při ukončení není zapotřebí zajistit náhradní ubytování. Ochránce se proto omezil na apel vůči Městskému úřadu Trutnov, aby stavebnětechnický stav objektů průběžně sledoval. V případě, že by došlo k vystěhování obyvatel Horalu, upozornil na nutnost sledovat účelové určení objektů, do kterých by byli obyvatelé ubytovny Horal přestěhováni, s tím, že se v jejich případě bude jednat o trvalé bydlení.

2.10 Odstraňování staveb

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 63 podnětů.

Také v roce 2006 zůstalo problémem odstraňování nepovolených („černých“) staveb. Ochránce v této souvislosti považuje za potřebné seznámit Poslaneckou sněmovnu s tím, že **výkon rozhodnutí stavebních úřadů nařizujících „sankční“ demolici stavby, provedení udržovacích prací, popřípadě nezbytných úprav na stavbě** ve větší míře vůbec neprobíhá, a to z toho důvodu, že 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 tomto směru nepřinesla změnu ani nová právní úprava výkonu rozhodnutí správních orgánů, která je obsažena ve správním řádu. Přitom je třeba zdůraznit, že dle zákona o obcích je povinností orgánů obcí vykonávat správní rozhodnutí jimi vydaná, pokud není podán návrh na soudní výkon rozhodnutí. Obecní zřízení tedy jasně ukládá orgánům obcí (včetně stavebních úřadů) vykonávat správní rozhodnutí, která vydaly. Ochránce přitom v rámci vedených šetření trvale poukazuje na to, že zajištění výkonu správních rozhodnutí je jedním z klíčových znaků právního státu a dobré správy.

Podnět sp. zn.: 4505/2005/VOP/MH

Správní orgán je povinen dohlédnout na to, zda jím vydané rozhodnutí bylo ze strany adresáta správního aktu naplněno, a při zjištění, že tomu tak není, má správní orgán povinnost zahájit kroky, které povedou ke splnění uložené povinnosti. V případě, že tak správní orgán nečiní a správním řádem uloženou povinnost nerespektuje, dopouští se nečinnosti se všemi z toho plynoucími důsledky, včetně uplatnění sankčních mechanismů dle zákona č. 82/1998 Sb.

Ochránce se zabýval podnětem pana P. K. z Prahy 2, v němž si dotyčný stěžoval na umístění velkoplošné reklamní obrazovky na domě u Nuselského mostu v Praze. Stěžovatel ve svém podání poukázal na to, že velmi intenzivně, celodenně a v impulzech zářící obrazovka rozptyluje řidiče automobilů na magistrále, ruší pohled na památkovou zónu, ale především brutálně vstupuje do prostoru údolí, tj. až do bytů obyvatel protilehlých domů, kde stěžovatel bydlí. Ochránce v rámci šetření konstatoval, že stavební úřad nepostupoval v souladu se stavebním zákonem, když akceptoval ohlášení reklamního zařízení, aniž by disponoval dostatečnými podklady o jeho fungování, když se spokojil pouze s prospektem uvedeného zařízení. V tomto směru se ochránce přiklonil k právnímu názoru magistrátu, který pozastavil opatření stavebního úřadu, jímž byl vysloven souhlas s ohlášením reklamního zařízení.

V rámci shrnutí svých zjištění ochránce vyjádřil rovněž znepokojení nad postupem orgánů státní památkové péče, když uvedl, že orgán památkové péče by měl při vydání svého vyjádření postupovat s maximální obezřetností a pečlivostí a posoudit účinky reklamního zařízení nejen z hlediska stavby, na níž je reklama umístěna, ale i z hlediska možného narušení dálkových pohledů, mimo jiné s přihlédnutím k celkovému vyznění zástavby a střešní krajiny v tak významné lokalitě, jakou beze všech pochybností památková zóna hl. m. Prahy je. V tomto směru dle ochránce odbor památkové péče magistrátu kritéria dobré správy nenaplnil, když se v dostatečné míře nezabýval navrhovaným záměrem umístění reklamního zařízení. Na základě ochránčovy kritiky v dané věci pokračoval stavební úřad v řízení o odstranění stavby a vydal rozhodnutí o uložení pokuty za užívání světelného reklamního zařízení bez kolaudačního rozhodnutí, a to v návaznosti na rozhodnutí Městského soudu v Praze, který rozhodl tak, že není příslušný k projednání žalob podaných provozovatelem reklamního zařízení.

Podnět sp. zn.: 4310/2004/VOP/IFH

Nedostatečné finanční a technické zázemí správních orgánů nemohou být argumentem pro jejich rezignaci na realizaci výkonu správních rozhodnutí. O věci může být znovu rozhodnuto, změnil-li se podstatně skutkové a právní okolnosti případu (neuplatní se zde překážka věci rozhodnuté).

Stěžovatelé, manželé D., se na ochránce obrátili se žádostí o pomoc v záležitosti nečinnosti příslušných orgánů státní správy v souvislosti s výkonem rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary o odstranění staveb bazénu a terasy, které se nachází na pozemku jejich souseda. Povinný stavbu ve stanovené lhůtě dobrovolně neodstranil. Stěžovatelé proto podali návrh na výkon rozhodnutí dle tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen správní řád). V průběhu výkonu rozhodnutí byl magistrát nečinný. V mezidobí se rovněž blížil konec tříleté lhůty stanovené správním řádem pro výkon rozhodnutí. Ve zprávě o šetření vyzval proto ochránce dotčený magistrát, aby neprodleně přistoupil k náhradnímu výkonu rozhodnutí spočívajícímu ve faktickém odstranění předmětné stavby. Předmětná stavba však nebyla ani poté odstraněna a lhůta, ve které bylo možné rozhodnutí vykonat, marně uplynula. Z následné korespondence vyplynulo, že správní orgán nepřistoupil k nucenému výkonu rozhodnutí vzhledem k jeho náročnosti co do technického a finančního zajištění. Ve svém závěrečném stanovisku proto ochránce upozornil správní orgán, že nedostatečné technické a finanční možnosti pro zajištění výkonu nepeněžitých plnění jako důvod pro dodatečné povolení stavby náš právní řád nezná. Technický postup při odstranění staveb je již součástí rozhodnutí o jejich odstranění. K otázce finanční zátěže města je nutné dodat, že správním rozhodnutím uložené práce a výkony se provádějí na náklady a nebezpečí povinného. Vzhledem ke skutečnosti, že původní rozhodnutí již nebylo možné vykonat, doporučil ochránce zahájení nového řízení o odstranění předmětné stavby. V tomto konkrétním případě nebránila zahájení nového řízení překážka věci rozhodnuté (res administrata), neboť vlastník stavby v minulosti s jejím odstraněním započal a uvedeným zásahem se podstatně změnil stav stavby, z něhož vycházel správní orgán v rámci původního řízení. Nebylo možno vyloučit, že v důsledku provedeného zásahu může stavba svým současným stavem ohrožovat okolí, resp. zapříčinit vznik škody na sousedních nemovitostech. S názorem ochránce se ztotožnil i oslovený Krajský úřad Karlovarského kraje, který rovněž vyzval prvoinstanční orgán k zahájení nového řízení. Magistrát tak posléze skutečně učinil.

2.11 Péče o nemovité kulturní památky

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 6 podnětů.

Také v roce 2006 se veřejný ochránce práv zabýval podněty z oblasti památkové péče. Jejich četnost není vysoká, přesto je z nich patrné, že se některé nedostatky v činnosti orgánů státní památkové péče opakují, a to navzdory dlouhodobé platnosti zákona o státní památkové

péči. Ochránce opakovaně zjišťuje, že **evidence kulturních památek** neodpovídá zákonu o státní památkové péči; například jsou stále jako kulturní památky vedena průčelí budov, což odporuje platnému zákonu o státní památkové péči a je zdrojem nejistoty vlastníků. Ochránce dále zaznamenal, že orgány státní památkové péče uvádějí **v závazných stanoviscích podmínky, které stanovují povinnosti vlastníkům památkově chráněných objektů nad rámec povinností vyplývajících ze zákona o památkové péči (např. podmínky týkající se majetkoprávních vztahů).**

O svých zkušenosti z předchozích let veřejný ochránce práv informoval ministerstvo kultury, a to přislíbilo jejich využití při tvorbě nové právní úpravy památkové péče.

Podnět sp. zn.: 3336/2006/VOP/JPL

Součástí výkonu státní památkové péče ve vztahu k památkově plošně chráněným územím je pravidelné sledování kulturně-historických hodnot území, stavební činnosti a včasné přijímání opatření k jejich ochraně, včetně součinnosti s ostatními orgány veřejné správy.

Veřejný ochránce práv se setkal s případem, kdy došlo k odstranění historického domu, který byl ve špatném stavebnětechnickém stavu. Ochránce zjistil, že předmětný dům byl v minulosti navržen k prohlášení za kulturní památku, k prohlášení však nedošlo z důvodu havarijního stavu a tím vyvolané nutnosti výměny velké části konstrukcí, tedy budoucí očekávané ztráty autenticity objektu při jeho opravě. Po projednání s orgány památkové péče byl dotyčný objekt navržen k demolici, k čemuž vlastník získal patřičné povolení, a následně se rozhodl ho realizovat. Na případ upozornila veřejnost v souvislosti s přípravou a zahájením bouracích prací. Dům však byl i přes iniciativu místní samosprávy zbourán; z pohledu obdivovatelů historických objektů to nebyl správný krok, ale z hlediska platné právní úpravy nebyl nezákonný. Odstranění historického domu ochránce již nemohl nijak ovlivnit.

Uvedený případ svědčí o možném selhání příslušného stavebního úřadu při sledování plnění povinností údržby staveb, kritizovat je však třeba také činnost orgánu státní památkové péče a odborné organizace státní památkové péče při posouzení památkových hodnot domu a vyjadřování se k územně plánovací dokumentaci a následné žádosti o povolení demolice. Orgány státní památkové péče a odborná organizace státní památkové péče by měly výše popsané situaci předcházet pravidelným vyhodnocováním stavu památkově chráněných území. V případě ohrožení historických objektů jejich neúdržbou je nezbytné kontaktovat příslušný stavební úřad.

Sledování stavu historického prostředí je významné mimo jiné i proto, že v důsledku plynutí času se mohou objekty dříve opomíjené stát předmětem zájmu společnosti z důvodu jejich kulturně-historických hodnot a následně rovněž předmětem památkové ochrany.

2.12 Daňová správa a ostatní agenda na úseku správy financí

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 155 podnětů.

Pestrost podnětů přetrvávala i v roce 2006. Vedle posuzování věcné správnosti rozhodnutí se ochránce pravidelně zabývá problematičností různých procesních úkonů správce daně a reaguje i na výtky směřující přímo proti právní úpravě. Lze říci, že se v roce 2006 v poněkud zvýšené míře setkal s podněty napadajícími **nečinnost správce daně** (průtahy v odvolacích řízeních) a s případy nesouhlasu s uložením povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. Výjimkou nejsou ani situace, kdy rozhodnutí sice odpovídá právní úpravě, ta však zřejmě odporuje ústavnímu pořádku. Za palčivý považuje ochránce nedořešený problém **používání přeplatků na dani na úhradu daňových nedoplatků po prohlášení konkurzu na majetek dlužníka.**

Podnět sp. zn.: 3159/2005/VOP/BK

Používání přeplatků na dani (z přidané hodnoty, či na srážkové dani) na úhradu daňových nedoplatků po prohlášení konkurzu na majetek dlužníka (daňového subjektu) je nezákonným postupem správce daně, odporujícím nepřipustnosti započtení, která je zakotvena zákonem o konkurzu a vyrovnání, a to za účinnosti dřívějšího i platného zákona o dani z přidané hodnoty.

K vydání rozhodnutí ke sjednocení rozhodovací praxe přistoupil nejprve Nejvyšší soud. Vyslovil názor, že použití přeplatku na dani na úhradu daňového nedoplatku za trvání konkurzu je nepřipustným započtením. Později však Nejvyšší správní soud dospěl v rámci svého stano-

viska k závěru zcela opačnému. Na to Ústavní soud opakovaně rozhodl, že příslušné ustanovení zákona o konkurzu a vyrovnání představuje bezvýjimečný zákaz jakéhokoliv započtení (nejen soukromoprávních, nýbrž rovněž veřejnoprávních pohledávek). Nejvyšší správní soud reagoval ujištěním, že bez ohledu na vnitřní přesvědčení o správnosti určitého právního náhledu, bude v další rozhodovací činnosti respektovat právní názor Ústavního soudu.

Zdálo by se, že o nezákonnosti používání přeplatků na dani na úhradu daňových nedoplatků v průběhu konkurzu není pochyb. Finanční úřad v Jihlavě však popsanou judikaturu ve vztahu k dani z přidané hodnoty považuje za bezpředmětnou s poukazem na to, že byl zákon o dani z přidané hodnoty (č. 588/1992 Sb.), aplikovaný při výše popsaném rozhodování, s účinností od 1. 5. 2004 nahrazen novým zákonem o dani z přidané hodnoty (č. 235/2004 Sb.). Domnívá se, že ustanovení § 105 odst. 1 „nového“ zákona výslovně upravuje (ne)vracení nadměrného odpočtu na DPH v konkurzu.

Ochránce zastává názor, že nedošlo k takové změně právní úpravy, která by vyloučila další aplikovatelnost právního názoru vysloveného dříve Ústavním soudem. Ústavní soud dospěl k závěru, že ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkurzu a vyrovnání představuje zvláštní právní úpravu zakotvující nepřípustnost kompenzace soukromoprávních i veřejnoprávních pohledávek, která tak má přednost před úpravou obecnou obsaženou v ustanoveních § 59 odst. 3 písm. s), § 40 odst. 11 a § 64 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků.

Ochránce nevidí zásadní rozdíl mezi ustanovením § 37a zákona č. 588/1992 Sb. a ustanovením § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. co do seznatelnosti úmyslu zakotvení pravidla použití vyměřeného nadměrného odpočtu (přeplatku) na úhradu nedoplatků všech daní i v průběhu konkurzu. Obě ustanovení nadto primárně představují speciální právní úpravu vůči ustanovení § 64 zákona o správě daní a poplatků v tom smyslu, že vycházejí z jeho úpravy posouzení existence tzv. vratitelného přeplatku a pouze speciálně pro případ jeho vzniku v důsledku vyměření nadměrného odpočtu zakotvují pravidlo jeho vrácení bez žádosti, která je jinak pravidlem.

Za daných okolností ochránce odmítá tvrzení správce daně, že ustanovení § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. představuje explicitně formulované zvýhodnění postavení státu (finančních úřadů jako správců daně) při uspokojování jeho pohledávek v režimu konkurzu.

Případ dosud není uzavřen. Pokud je ochránce informován, Ústavnímu soudu byl předložen návrh na zrušení „sporného“ ustanovení § 105 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty z důvodu neústavnosti. Nelze pak podceňovat ani neustálou snahu ministerstva financí příslušného zvýhodnění dosáhnout prostřednictvím návrhů změn stávající právní úpravy, ani metodické vedení finančních úřadů k popsanému nezákonnému postupu.

Podnět sp. zn.: 2655/2005/VOP/BK

Zákonná lhůta pro podání daňového přiznání k dani dědické nepočne plynout předtím, než usnesení soudu, jímž bude skončeno dědické řízení, nabude právní moci v plném rozsahu (včetně výroku o odměně notáře – soudního komisaře) nebo než nabude právní moci také samostatně usnesení o odměně notáře, je-li vydáváno. Předčasně vydaná výzva správce daně k podání přiznání k dani dědické založená na tvrzení, že lhůta marně uplynula, je nezákonná. Před uplynutím zákonné lhůty k podání přiznání nelze povinnost podat daňové přiznání založit ani výzvou správce daně. Za uvedené situace nelze dědice za nepodání daňového přiznání jakkoliv sankcionovat.

Ačkoliv rozhodnutí soudu v řízení o dědictví nenabýlo právní moci v plném rozsahu – nebylo pravomocné co do výroku o odměně notáře a jeho hotových výdajích – vyzval Finanční úřad v Tišnově s upozorněním na marné uplynutí lhůty pana J. P. k podání přiznání k dani dědické. Pan J. P. tak neučinil, načež mu byla dědická daň vyměřena a uložena maximální možná sankce za nepodání přiznání (tzv. zvýšení daně). Jak následně ochránce zjistil, v rozporu s právní úpravou finanční úřad nezohlednil prokázané dluhy zůstavitele, ke kterým je povinen přihlídnout z moci úřední, ani osvobození nabytí cenných papírů, které by pan J. P. mohl uplatnit v daňovém přiznání, kdyby k jeho podání ovšem byl povinen.

Během šetření úřady poukazyvaly na skutečnost, že se dědictví nabývá smrtí zůstavitele, a tvrdily, že postačí pravomocné usnesení soudu o dědictví „ve věci samé“ (výrok o ceně majetku, dědicích a výši dědických podílů), ačkoliv není pochyb o tom, že výše odměny notáře a jeho hotových výdajů přímo ovlivňuje základ dědické daně. Namítaly také, že výzvou mohla být povinnost podání daňového přiznání založena bez ohledu na běh zákonné lhůty. Případnou situaci následného odlišného rozhodnutí soudu o odměně notáře navrhovaly řešit obnovou

řízení. Při výkladu také odmítaly zohlednit ustanovení zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, které upravuje problematiku předání spisové dokumentace mezi soudem a správcem daně a poměrně jasně z něj plyne, že je nutno vyčkat právní moci usnesení (výroku) o odměně notáře a jeho hotových výdajích.

V mezidobě se finanční úřad dopustil dalšího pochybení, neboť nezákonným způsobem napravil pochybení spočívající v nezohlednění dluhů zůstavitele – vydal rozhodnutí o opravě zřejmých omylů a nesprávností.

V návaznosti na závěrečné stanovisko ochránce finanční úřad panu J. P. prominul veškeré příslušenství daně (zvýšení daně za nepodání daňového přiznání a penále). Ačkoliv Finanční ředitelství v Brně ochránci sdělilo, že splní jeho návrh opatření k nápravě – podá podnět k nařízení přezkoumání svého rozhodnutí o odvolání, neučinilo tak a zřejmě ministerstvo ani neseznámilo s nejdůležitějšími dokumenty šetření. Případ ochránce uzavřel s ohledem na dosažení nápravy ve věci pana J. P.

Podnět sp. zn.: 1267/2006/VOP/BK

Správce daně je vázán pokynem ministerstva financí č. D-125 o stanovení lhůt pro vyřizování odvolání proti vyměření a dodatečnému vyměření daně. Pokyn stanoví lhůty mezní, správce daně je i bez toho povinen rozhodnout ve lhůtách nejdříve možných (rozumných) ve smyslu ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. V prekluzivní lhůtě k vyměření daně musí být daň stanovena pravomocně. Vydání platebního výměru není úkonem směřujícím k vyměření daně, lhůtu k vyměření daně proto nepřerušuje.

Finanční úřad pro Prahu 2 zahájil u stěžovatele daňovou kontrolu v prosinci 2002 a v květnu následujícího roku mu doměřil daň. O odvoláních uplatněných v červnu 2003 nebylo rozhodnuto ani po uplynutí doby delší dvou a půl let, proto se stěžovatel obrátil na ochránce. Po zahájení šetření (v červnu 2006) Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu po více než dvou letech a osmi měsících od obdržení postoupeného odvolání rozhodlo. Ochránce s ohledem na nepodání informací o konkrétních úkonech, které by zásadně ovlivnily běh řízení, ani o prodloužení lhůt k vyřízení odvolání ve smyslu pokynu D-125 upozornil na zjevnou nepřiměřenost délky řízení a porušení pokynu.

Důležité je však to, že dle mínění ochránce ve věci stěžovatele 31. 12. 2005 marně uplynula tříletá prekluzivní lhůta k vyměření (doměření) daně. Daň totiž musí být v prekluzivní lhůtě stanovena pravomocně. Vydání dodatečných platebních výměrů v květnu 2003 přitom nemohlo běh lhůty opakovaně přerušit, protože nejde o úkony „směřující“ k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, ale o samotné, byť nepravomocné, stanovení daňové povinnosti.

Ochránce trvá na tom, že účelem ustanovení zakotvujícího prekluzivní lhůtu je zajištění nezměnitelnosti poslední známé daňové povinnosti po uplynutí určité doby, jakož i zakotvení mezní zákonné lhůty omezující délku řízení, jehož výsledkem může být vyměření (doměření) daně. Tříletá lhůta, plynoucí vždy od roku následujícího po roce, v němž nastala vymezená skutečnost, dle mínění ochránce poskytuje dostatečný časový prostor pro postup a rozhodování správce daně.

Ačkoliv ochránce své závěry může podepřít poslední judikaturou Nejvyššího správního soudu, územní finanční orgány je odmítají. Průtahy v odvolacím řízení byly odstraněny a rozhodnutí finančního ředitelství byla napadena správní žalobou, proto ochránce případ ukončil a samostatně se věnuje obecné situaci délky řízení před napadeným finančním ředitelstvím.

Podnět sp. zn.: 4148/2005/VOP/PL

Ani potřeba iniciovat příslušnou legislativní změnu zákona neospravedlňuje stát a jím zřízené právnické osoby k neplnění povinností, které jim byly pravomocně uloženy.

Starostka obce N. se v listopadu 2005 jménem obce obrátila na ochránce s tím, že Státní fond rozvoje bydlení (dále jen fond) nevrátil obci přeplatek přesahující 600 000 Kč, ačkoliv mu tuto povinnost uložil přímo finanční úřad (dále jen FÚ) svým pravomocným rozhodnutím a lhůta pro plnění uplynula již 6. 9. 2004. Na pokusy obce záležitost řešit fond nereagoval, stejně jako tehdejší ministr pro místní rozvoj, který je předsedou nejvyššího orgánu fondu – výboru. Šetření podnětu, při němž ochránce jednal s ministrem pro místní rozvoj, směřovalo k tomu, aby bylo respektováno závazné rozhodnutí FÚ a zadržované finanční prostředky byly obci vráceny.

V reakci na šetření ochránce požádal ministr pro místní rozvoj o prošetření případu dozorčí radu fondu. Na základě jejího usnesení byla věc předložena i výboru fondu. V rámci šetření podnětu musel ochránce ministra urgovat o předložení informací o vývoji záležitosti a o konečném stanovisku fondu k případu. Ředitel fondu totiž neinformoval ochránce o výsledcích jednání výboru fondu, ačkoliv mu to ministr uložil a zpravil o tom ochránce.

Šetření podnětu bylo ukončeno poté, co starostka obce N. předložila ochránci sdělení předsedy dozorčí rady fondu o tom, že dozorčí rada fondu doporučuje převedení požadované finanční částky ve prospěch obce N. Starostka obce potvrdila, že finanční prostředky ve výši přesahující 600 000 Kč byly převedeny na účet obce s tím, že teprve šetření ochránce vedlo k tomu, že fond začal konat.

Ochránce ministru pro místní rozvoj vytkl, že fond dlouhodobě neplnil povinnost převést prostředky vyplývající z pravomocného rozhodnutí FÚ. Ani avizovaná potřeba fondu iniciovat příslušnou legislativní změnu zákona č. 337/1992 Sb. neodůvodňuje neplnění pravomocně uložené povinnosti. Ochránce vyzval ministra, aby přístup fondu k celé záležitosti i k šetření ochránce projednal s ředitelem fondu. O výsledcích projednání ministr ochránce vyrozuměl.

Podnět sp. zn.: 3324/2005/VOP/VK

Smyslem příspěvku na mandát je ocenění přínosu politické strany a současně podpora činnosti této strany, která reprezentuje zájmy voličů a pro kterou řádný výkon mandátu objektivně představuje jisté náklady. Politická strana Evropské demokracie (nyní SNK-ED) získala v zastupitelstvu hlavního města Prahy 15 mandátů. Straně svědčí právo na vyplacení příspěvku na mandát, přestože ve volbách v roce 2002 kandidovala ve sdružení s nezávislými kandidáty, a nikoli jako koalice.

V návaznosti na podnět politické strany Evropské demokracie (nyní SNK-ED) zahájil veřejný ochránce práv šetření vůči ministerstvu financí ve věci výplaty příspěvku na mandáty získané touto stranou ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2002. Na základě provedeného šetření potom konstatoval, že jednání ministerstva financí, které odmítlo vyplatit jmenované politické straně příspěvek na mandát, neodpovídalo principům demokratického právního státu, neboť daný případ posuzovalo z příliš úzkého (formálního) hlediska, aniž přitom relevantní právní úpravu posoudilo ve všech jejích souvislostech a s přihlédnutím k teleologickému hledisku a principu spravedlnosti. Obdobný závěr ostatně vyslovil i Nejvyšší správní soud, který nad rámec svého rozhodnutí ve věci kasační stížnosti podané ministerstvem financí (1 Afs 147/2005) vyslovil jako obiter dictum doporučení k výplatě příspěvku na mandáty s tím, že v opačném případě by došlo k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody politické soutěže.

Finanční příspěvek dané politické straně však vyplacen nebyl. Za této situace ochránce zvažoval vyrozumět nového ministra financí s tím, že mu opětovně zašle zprávu o šetření, upozorní ho na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týká dané záležitosti (Vol 60/2006-36), a doporučí mu, aby přezkoumal rozhodnutí svého předchůdce a rozhodnutím o vyplacení předmětného příspěvku na mandát dotčenou politickou stranu, která podala žalobu ve správním soudnictví, uspokojil tak, jak to umožňuje současná právní úprava. Rozhodnutí o nevyplacení příslušného finančního příspěvku totiž bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, jak ostatně opakovaně judikoval i Nejvyšší správní soud (viz výše), a z tohoto pohledu veřejný ochránce práv považoval jeho nápravu v přezkumném řízení nejen za možnou, ale za plně opodstatněnou a žádoucí.

Ve světle posledních událostí, kdy i dotčená politická strana veřejně artikulovala, aby ve věci rozhodl nezávislý soud, se však ochránce rozhodl, že k danému kroku nepřistoupí a celou záležitost ze svého pohledu ukončí s vírou, že nápravu v předmětném rozhodnutí skutečně zjedná správní soudnictví, což se také stalo, když Městský soud v Praze předmětná rozhodnutí ministerstva financí a ministra financí zrušil s tím, že strana má na požadovaný finanční příspěvek nárok.

2.13 Celní správa

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 15 podnětů.

V roce 2006 se veřejný ochránce práv v oblasti celní správy setkal s různorodými podněty, což je dáno pestrostí **pravomocí celních orgánů po vstupu ČR do Evropské unie**. Tematicky se jednalo o dovozy aut, prokazování původu zboží pocházejícího z EU, zajišťování zboží, inspekční činnost Generálního ředitelství cel, kolkování neznačených lihovin, problematiku

spotřební daně z lihu a pěstitelského pálení. V posledně jmenovaném případě jde o výklad zákona o lihu ve vazbě na zákon o spotřebních daních. Při porušení podmínky dle § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů, ze strany pěstitele, je v praxi doměřována spotřební daň z lihu provozovateli pěstitelské pálenice. Podle tohoto ustanovení je pěstitelem fyzická osoba, která na vlastním pozemku nebo na pozemku, který je oprávněna užívat z jiného právního důvodu, vypěstovala ovoce, popřípadě její zaměstnanci, kteří ovoce obdrželi ve formě naturálního plnění.

Některé podněty mají z věcného pohledu obecný význam, a proto jsou projednávány přímo s Generálním ředitelstvím cel. V tomto smyslu je v popředí zájmu ochránce **problematika dosud neuzavřených případů dovozů uskutečněných za účinnosti předchozího celního zákona** (zákona č. 44/1974 Sb.) a případ celníka, který má dle platebního výměru celního úřadu zaplatit celní dluh (clo a daň z přidané hodnoty) z titulu porušení služebních předpisů.

Podnět sp. zn.: 3203/2006/VOP/PJ

V organizaci celní správy je vždy třeba dbát na vzájemné předávání informací, které mohou být podstatné pro vyřízení věci. Informovanost by měla být zajištěna jak uvnitř každého celního orgánu (celního úřadu, celního ředitelství a Generálního ředitelství cel), tak mezi těmito celními orgány navzájem.

V případě stěžovatele, který se na veřejného ochránce práv obrátil, šlo o předávání informací o výsledku verifikačního řízení dokladu EUR. 1. Výsledek verifikačního řízení měl přitom zásadní význam pro celně-daňovou povinnost stěžovatele. Bylo zjištěno, že dříve předložený důkaz původu v podobě prohlášení na faktuře nemůže být uznán, a to na základě výsledku následné verifikace opírající se o stanovisko německých celních orgánů. Stěžovateli byl proto dodatečně doměřen celní dluh a penále, neboť v původním celním řízení mu byla neoprávněně přiznána preference (původ zboží EU).

Stěžovatel tehdejšímu Celnímu úřadu Praha III (od 1. 5. 2004 je nástupnickým úřadem Celní úřad Praha D1) spolu se žádostí o zrušení dodatečného platebního výměru (rozhodnutí o dodatečném vyměření celního dluhu a penále) předložil jako další důkaz původu zboží v EU doklad EUR. 1 vystavený německým celním úřadem. Přijetí žádosti bylo stěžovateli potvrzeno s tím, že jeho žádost bude projednána následně po obdržení rozhodnutí o verifikaci osvědčení o původu zboží. Žádost podal počátkem roku 2004 a do dne podání podnětu ochránci (v červnu 2006) mu nebyl znám výsledek verifikačního řízení. Přitom již proběhlo exekuční řízení na doměřenou částku celního dluhu a penále a obdržel další platební výměr na úrok z prodlení a penále.

Převážná část průtahů verifikačního řízení byla na straně německých celních orgánů, jejichž postup kromě urgencí nemohou české celní orgány ovlivnit. Šetřením však ochránce zjistil, že došlo také k průtahům na straně Celního úřadu Praha D1 a Celního ředitelství Praha. Příčinou nečinnosti Celního úřadu Praha D1 byla skutečnost, že nedošlo k předání spisového materiálu od pracovníka majícího na starosti verifikační řízení na právní oddělení k dokončení řízení. Ředitelem Celního úřadu Praha D1 byl ochránce informován o tom, že spisový materiál byl předán odpovědnému pracovníkovi, který neprodleně provede řízení. Protože doklad EUR. 1 ve verifikačním řízení obstál, byla provedena obnova řízení.

Případ stěžovatele ukázal na nedostatky při předávání informací o výsledku verifikačního řízení uvnitř systému celní správy. Byla přijata opatření organizačního charakteru, která mají vznik obdobných situací vyloučit.

2.14 Správa místních poplatků

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 20 podnětů.

Veřejný ochránce práv obdržel několik podnětů od vlastníků pozemků, jež jsou současně dle obecně závazné vyhlášky obce veřejným prostranstvím. V podnětech vlastníci poukazují na to, že jsou **zpoplatněni místním poplatkem za užívání veřejného prostranství**, ačkoliv užívají svůj vlastní pozemek. Touto problematikou se zabýval i Ústavní soud a vydal nález publikovaný pod č. 211/2005 Sb. Z části VII./b nálezu vyplývá, jak mají být aplikována ustanovení § 34 zákona o obcích a § 4 zákona o místních poplatcích, aby se tak dělo způsobem ústavně konformním. Vlastník pozemku by výslovně v případě zvláštního užívání svého pozemku, který je současně veřejným prostranstvím, zásadně neměl být subjektem poplatkové povinnosti za užívání veřejného prostranství. Z toho dle názoru veřejného ochránce práv vyplývá, že nejenom správní soudy, ale i samotný správce místního poplatku by měl již ve fázi vyměření

poplatkové povinnosti rozlišovat výkon vlastnického práva od jeho eventuálního zneužití tak, aby nedošlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí. Podle nálezu Ústavního soudu je takovéto zpoplatnění nepřipustné.

Veřejný ochránce práv disponuje poznatky, že rozhodovací praxe správců místních poplatků v této oblasti není jednotná. Na citovaný nálezu proto upozornil primátory statutárních měst a ředitele krajských úřadů. Cílem ochránce je dosáhnout toho, aby při rozhodování o poplatkové povinnosti postupovali správci místních poplatků ústavně konformně, tedy tak, jak naznačil Ústavní soud. Z šetření ochránce vyplynulo, že některá města a kraje si předmětná ustanovení zákona o obcích a zákona o místních poplatcích vykládají způsobem, který není v souladu s výkladem, přijatým Ústavním soudem i ochráncem. Schéma, které tito správci místních poplatků odmítají opustit – pozemek je dle obecně závazné vyhlášky veřejným prostranstvím (§ 34 zákona o obcích) + je užíván zvláštním způsobem, definovaným v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích = automatické zpoplatnění uživatele, bez ohledu na vlastnické vztahy k pozemku – však lze s ohledem na nálezu Ústavního soudu považovat za překonané. Rovněž pohled ministerstva vnitra z hlediska uplatnění dozoru nad samostatnou působností obcí a měst a pohled ministerstva financí na předmětnou problematiku se vzájemně liší. Veřejný ochránce proto shledává za potřebné projednat problematiku společně s oběma ministerstvy. Šetření ochránce tak zatím není ukončeno a bude pokračovat.

Veřejný ochránce práv se v roce 2006 také zabýval tématem **vymáhání plateb veřejnoprávní povahy** (místních poplatků a pokut). Zjistil, že obce, namísto aby samy vedly správní řízení (anebo vymáhání postoupily celní správě), vymáhají nedoplatky prostřednictvím soudních (soukromých) exekutorů. Dle ochránce je takový postup zpravidla v rozporu se zásadou přiměřenosti (zatížení dlužníka pro „pár stovek korun“ ve vztahu k nákladům vymožení nedoplatku). Dochází tak někdy k paradoxu, že člověk, který nezaplatil místní poplatek ve výši 300 Kč, musel nakonec nahradit celkovou částku cca 13 000 Kč (původní dlužná částka a náklady exekuce). Na druhou stranu požadavek ochránce, aby obce prováděly exekuce samy (nikoliv prostřednictvím drahých exekutorů), byl konfrontován s omezenými možnostmi obcí získávat informace o dlužnících (viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv 2005, str. 98) a také s faktickou nemožností tuto činnost personálně, materiálně a technicky zajistit. V problémech se ocitají jak menší obce, které nemají prostředky ani zaměstnance, tak větší města, včetně hlavního města Prahy, kde je vymáháno ohromující množství veřejnoprávních pohledávek. Ochránce zjistil, že některé nedoplatky na blokových pokutách bývají přímo bez výzvy k zaplacení v náhradní lhůtě a bez zkoumání, zda hrozí prodlení (a tudíž není výzvy zapotřebí), předávány soudním exekutorům. Tím dochází k porušení zákona o správě daní a poplatků. Ochránce zvažuje doporučit změnu právní úpravy tak, aby územně samosprávné celky mohly provádět exekuci samy ve zrychleném a procesně zkráceném zjednodušeném řízení.

Ochránce se setkává s podněty osamělých držitelů psů – důchodců – kteří v době života manžela (manželky) platili sníženou sazbu **místního poplatku ze psů** (maximálně 200 Kč), po jeho (její) smrti jim však již obec nechtěla sníženou sazbu přiznat a žádala zaplatit až 1 500 Kč. Předmětem sporu je výklad ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů: „Sazba poplatku ze psa, jehož držitelem je poživatel invalidního, starobního, vdovského nebo vdoveckého důchodu, který je jeho jediným zdrojem příjmů, anebo poživatel sirotčího důchodu, činí až 200 Kč za kalendářní rok.“

Ochránce má za to, že je nutno přiznat sníženou sazbu i v případě tzv. souběhu důchodů. Svůj názor zakládá jak na výkladu platného textu právní úpravy, tak na jejím srovnání s úpravami dřívějšími. Krom toho pro nepřiznání snížené sazby v případě souběhu důchodů neexistuje ani žádný faktický důvod. Úhrn příjmu poživatelky (poživatele) starobního a vdovského (vdoveckého) důchodu může být často nižší než příjem jiné osoby požívající pouze starobní důchod. Pominout nelze ani nepříznivé dopady právní úpravy v průběhu času. Po dobu života manžela bude držitelce psa – důchodkyni – náležet snížená sazba poplatku. V případě úmrtí manžela by později z důvodu souběhu důchodů (starobního s vdoveckým) neměla nárok na sníženou sazbu, ačkoliv se její životní úroveň jistě nezvýší. Prezentovaný názor ochránce není v souladu s dlouhodobým stanoviskem ministerstva financí. Ochránce se proto bude tímto tématem zabývat i v roce 2007.

2.15 Ochrana životního prostředí

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 78 podnětů.

Ochrana přírody a krajiny, EIA a báňská problematika

Životní prostředí bývá v obecném povědomí často ztotožňováno pouze s přírodou či s volnou krajinou. Životním prostředím je však veškeré prostředí, které nás obklopuje, tedy i to, které sami vytváříme, zahrnuje proto rovněž města a jiná sídla. Má-li být životní prostředí příznivé, musí být především bezpečné. Také proto se veřejný ochránce práv dlouhodobě zabývá např. i otázkou **bezpečnosti zimních stadionů v souvislosti se způsobem jejich chlazení čpavkem**, jakožto nebezpečnou látkou.

Ochránce opakovaně v předchozích Souhrnných zprávách upozornil na velký počet stížností týkajících se problematiky **zátěží z dopravy** (viz IV. část této zprávy). I v roce 2006 občané kriticky poukazovali na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otrěsy, způsobené přetížením nevyhovujících komunikací kamionovou dopravou. Symptomem současných globalizačních trendů je vedle kritického nárůstu dopravy obecně i koncentrace činností, které s přepravou souvisejí, do omezeného počtu míst (velké logistické terminály, překladiště, skladové areály). Navazující doprava pak dosahuje mnohdy tak masivních rozměrů, že to vyvolá vcelku pochopitelný odpor postižených subjektů v okolí. Úkolem, jakož i cílem veřejné správy proto musí být usměrnění uvedených aktivit do ještě přijatelných mezí. Tímto směrem zaměřuje svoji pozornost v rámci jednotlivých šetření také veřejný ochránce práv. Každé lidské sídlo se svým jedinečným umístěním v krajině je složitým urbanistickým organismem, který se vyvíjí v čase a prostoru s určitou setrvačností, proto každý neuvážený a předem důkladně nezhodnocený zásah může tento svébytný organismus a jeho fungování na dlouhou dobu negativním způsobem ovlivnit.

Ochránce rovněž v souvislosti s neúnosnou **situací v silniční dopravě**, zahlcené nárůstem kamionových přeprav, opakovaně upozorňuje na podcenění aktivní politiky veřejnoprávních korporací v této oblasti. Ačkoli dle všech dostupných rozvojových dokumentů (např. Strategie rozvoje dopravních sítí, Státní politika životního prostředí) státní politika oficiálně preferuje šetrná dopravní řešení, v praxi se je daří prosazovat pomalu či vůbec ne. Automobilovou dopravu s jejími negativními dopady nelze zakazovat, lze ale bezesporu vytvářet účinný tlak na její omezování, mj. účinnou systémovou podporou železničních přeprav. Aktivní prosazování všech dostupných opatření ke zmiňování automobilismu se musí stát trvalou součástí činnosti všech zainteresovaných institucí.

Již v několika svých šetřeních týkajících se zamýšlených **velkých investičních záměrů v území** se ochránce kriticky vyjádřil k postupům orgánů veřejné správy v rámci přípravných fází projednávání těchto záměrů (procedury hodnocení vlivů na životní prostředí, resp. územně plánovací procedury). Poukázal na nedostatky spočívající ve zcela chybějícím koncepčním posouzení nebo v nerespektování logické posloupnosti přípravných kroků či v nedůsledném zhodnocení a vzájemném srovnání více relevantních variant. Zmiňované nedůsledné postupy dle poznatků ochránce nadále přetrvávají. Je zarážející, že ačkoli máme schválené příslušné právní instrumenty, určené k výběru optimálních variant investičních záměrů (a tyto počítají s participací obcí a dotčené veřejnosti), fakticky se výběr odehrává mimo rámec těchto právem předvídaných procedur. Tím je zcela popřen smysl a účel územně plánovacích procesů, resp. souvisejících procesů hodnocení EIA, tedy hledání optimální podoby rozvoje území včetně environmentálně co možná šetrného řešení nezbytných staveb infrastruktury.

Právní úprava **posuzování vlivů na životní prostředí** (EIA – environmental impact assessment) byla přijata právě s cílem přispívat k výběru variant investičních záměrů, které jsou z hlediska ochrany životního prostředí optimální. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí zakotvil nejen požadavek na posuzování konkrétních staveb, činností a technologií tzv. projektovou EIA, ale i požadavek na tzv. koncepční posuzování (z něhož pak konkrétní záměry vycházejí) prostřednictvím strategického hodnocení SEA. Právě u síťových staveb dopravní infrastruktury vystupuje význam procedury SEA do popředí, když na úrovni projektu konkrétního úseku již zjevně nelze z širších hledisek vážit optimální podobu dopravní infrastruktury (výběr koridoru zamýšlené dálnice). Kupříkladu stavbu dálnice či rychlostní komunikace je vcelku logicky nutno posuzovat především jako celek. Mělo by být právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutů územního plánování a posuzování vlivu na životní prostředí rozkryla veškeré skutečnosti vážící se ke konkrétní investici a zajistila objektivní zhodnocení relevantních variant.

Veřejný ochránce práv považuje za nutné současně poukázat na to, že opakovaným jednáním, schvalováním, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námítky veřejnosti zaznít. S tímto jevem se při šetření zejména kontroverzních investičních záměrů lze setkat poměrně často, veřejnost je fakticky vytěsněna z rozhodování, neboť je na její připomínky stále příliš brzo, aby vzápětí nato byly tytéž připomínky odmítány s argumentací, že měly být uplatněny v předchozích procesech a podoba záměru je vlastně již dána.

Ochránce se znepokojením sleduje často benevolentní přístup orgánů veřejné správy k ochraně volné krajiny, potažmo zemědělské půdy v okolí velkých sídel. V tomto směru je předmětem kritiky ochránce **povolování umístění průmyslových zón** na nejkvalitnějších půdách či chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, mnohdy zcela uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel. Je zřetelné, že ochrana zemědělské půdy a krajiny bývá v takových případech odsunuta na druhou kolej. Bohužel i plochy tzv. brownfields jsou investory většinou přehlíženy s tím, že neodpovídají požadavkům na bezkonfliktní realizaci jejich záměrů. Je-li však pro investora jednodušší a levnější stavět tzv. na zelené louce, měly by zde být právě orgány veřejné správy, aby ho v jeho činnosti žádoucím způsobem usměrnily. Ochránce upozorňuje, že nedodržení zákonných postupů již při přípravě záměru s sebou nese řešení problémů ex post, kdy již mnohé souvislosti není možno objektivně posoudit a rozkrýt (typicky nemožnost variantního posouzení umístění záměru). Mezi negativní jevy, které ochránce rovněž kritizuje, patří „podhodnocování“ zamýšlených záměrů v území či jejich rozdělování a schvalování „po částech“. Tímto způsobem jsou v některých případech opět obcházeny procedury posuzování vlivů, a před veřejností jsou tak zamlžovány skutečné dopady na území.

V rámci výkonu své činnosti se veřejný ochránce práv také opakovaně setkává s podněty vyjadřujícími kritiku postupu úřadů při aplikaci **horní legislativy**. Závěry a poznatky, které při řešení takových podání veřejný ochránce práv získal, jsou blíže popsány v části IV. této zprávy.

Podnět sp. zn.: 1234/2004/VOP/VBG

Je-li pro povolení hornické činnosti nezbytné vyřešit střet zájmů, musí být báňským úřadem správně vyhodnoceno, v čem tento střet zájmů spočívá. V případě komunikačního napojení dobývacího prostoru je podstatné, že rozsah užívání pozemní komunikace nezávisí na vůli vlastníka pozemku, na němž se komunikace nachází, nýbrž na stavebním a dopravnětechnickém stavu komunikace, jehož posouzení přísluší silničním správním úřadům.

Na veřejného ochránce práv se obrátila těžební společnost se žádostí o pomoc s vyřešením střetu zájmů podle horního zákona. Odstraněním střetu zájmů (potencionálního ohrožení právem chráněných objektů a zájmů těžbou) je podmíněno zahájení těžby štěrkopísku společností. Střet zájmu je báňskými úřady spatřován v absenci odpovídajícího komunikačního napojení dobývacího prostoru. Pozemní komunikace, která by měla po zahájení horní činnosti sloužit k provozu těžké techniky odvážející vytěžený štěrkopísek z dobývacího prostoru, se nachází na pozemku obce, jež jakožto jeho vlastník užívání své místní komunikace brání.

Provedeným šetřením dospěl ochránce k závěru, že báňské úřady nesprávně vymezily, v čem spatřují v daném případě existenci střetu zájmů. Povolení hornické činnosti podle názoru ochránce nebrání nesouhlas vlastníka pozemku, který je současně využíván jako místní komunikace, s provozováním této komunikace a s průjezdem přes jeho pozemek, nýbrž skutečnost, že předmětná pozemní komunikace neodpovídá očekávanému zatížení spojenému s těžbou štěrkopísku – jedná se o pozemní komunikaci nezpevněnou, jež má spíše podobu polní cesty. Realizace potřebných stavebních úprav komunikace je odvislá od souhlasu vlastníka komunikace a ten prozatím těžební společnost od obce nezískala.

Ochránce má za to, že se obec nemůže dovolávat výkonu vlastnických práv ve vztahu k pozemku, který je pozemní komunikací, a z této pozice vyjadřovat nesouhlas s užíváním pozemní komunikace či provozem na ní. Je totiž nutné vzít na zřetel, že v daném případě nebude přístup do dobývacího prostoru realizován po pozemku, ale po pozemní komunikaci, byť se de facto jedná (vzhledem k absenci nezpevněného povrchu komunikace) o totéž – komunikace představuje určitou kvalitu daného pozemku. Následným užíváním komunikace není dotčen ani ohrožen vlastník pozemku, nýbrž vlastník pozemní komunikace, i když se jedná o týž subjekt. Je-li zřízena pozemní komunikace v souladu s vůlí vlastníka pozemku, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání. Soukromá práva vlastníka pozemku jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, a tedy každý smí užívat pozemní komunikaci bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke

kterým je určena. Průlomem do této obecně platné zásady, představujícím omezení obecného užívání, může být toliko tzv. stavební stav a dopravnětechnický stav komunikace, resp. její vozovky, jemuž je uživatel komunikace povinen přizpůsobit provoz (užívání) komunikace, případně omezení provozu na pozemních komunikacích, vyplývající (nejčastěji v podobě nejrušnějších zákazů vjezdu) z jeho stanovené místní či přechodné úpravy podle zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Stěžovatel ve snaze o odstranění střetu zájmů nedosáhl horním zákonem předpokládané dohody s orgány, kterým přísluší ochrana objektů a zájmů (silničním správním úřadem, jenž dohlíží na dodržování obecně stanovené povinnosti přizpůsobit užívání pozemních komunikací jejich stavebnímu stavu a dopravnětechnickému stavu), a s obcí jako vlastníkem místní komunikace. Za této situace bylo stěžovateli ochráncem doporučeno, aby se s žádostí o vyřešení střetu zájmů obrátil na ministerstvo průmyslu a obchodu. Ministerstvo by střet zájmů mělo posoudit po projednání s Ministerstvem životního prostředí ČR a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.

Podnět sp. zn.: 1444/2005/VOP/JC

Stanovisko krajského úřadu jako orgánu ochrany ložiskového území musí být řádně odůvodněno. Ze stanoviska by mělo být zřejmé, čím navrhovaný stavební záměr zabraňuje či ztěžuje dobývání výhradního ložiska, resp. proč nepřichází v úvahu udělení výjimky. Vydá-li zamítavé podkladové stanovisko krajský úřad a v důsledku toho vydá následně zamítavé rozhodnutí i stavební úřad, lze se proti tomu bránit s využitím ust. § 149 ve spojení s § 68 zákona o správním řízení, tj. na místě uplatnit odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a toto odvolání směřovat proti obsahu závazného stanoviska krajského úřadu.

Manželé L. se na ochránce obrátili s tím, že od dubna 2001 neúspěšně usilují o vydání povolení ke zřízení podkrovní bytové jednotky, zádveří a nového schodiště zpřístupňujícího podkroví v jejich rodinném domku v Orlové-Porubě. Dům se nachází v tzv. chráněném ložiskovém území. Stěžovatelé se pozastavili nad nevstřícným přístupem soukromé těžební organizace, který se projevil dlouhodobými průtahy, a vyjádřili kritiku celého procesu, neboť u vlastníků nemovitosti vyvolává velkou míru právní nejistoty. V případě staveb situovaných do chráněných ložiskových území musí stavebník absolvovat klasickou stavebněpovolovací proceduru ve smyslu stavebního zákona, navíc však musí doložit stanovisko těžební společnosti spolu s návrhem ochrany výhradního ložiska. Nezbytným podkladem ke stavebnímu řízení dále musí být také stanovisko odboru životního prostředí krajského úřadu jako orgánu ochrany ložiskového území, jehož vydání předpokládá součinnost ze strany obvodního báňského úřadu (stanovisko má být podle horního zákona výsledkem projednání s obvodním báňským úřadem).

Ochránce svým šířeji zaměřeným šetřením zjistil, že vlivem liknavého přístupu těžebních společností dochází k průtahům povolovacích procedur stavebních záměrů situovaných do chráněných ložiskových území. Šetření ochránce přitom potvrdilo, že jde o systémovější nedostatky, související i s nevhodnou právní úpravou. Ochránce se dále kriticky vyjádřil k nezodpovědnému podkladovým stanoviskem vydaných krajským úřadem jako orgánem ochrany ložiskového území a k neposkytování součinnosti ze strany orgánu státní báňské správy.

Ochránce proto využil svého oprávnění a na problém upozornil Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR. I s přispěním jeho intervence pak došlo v Parlamentu ČR k přijetí změny § 19 horního zákona. Pokud jde o konkrétní případ manželů L., v současnosti již mají souhlas těžební organizace (se stanovením podmínek pro realizaci stavby) k dispozici a stavební úřad se chystá záměr projednat ve sloučeném územním a stavebním řízení.

Podnět sp. zn.: 9/2006/VOP/JPL

Odvolací orgán je v případě obdobných vodoprávních rozhodnutí povinen postupovat tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly v posouzení napadených rozhodnutí v odvolacím řízení, přičemž případný odchylný postup musí řádně odůvodnit. Zásada předvídatelnosti správního rozhodování je součástí principu právní jistoty.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé H., kteří kritizovali postup správních úřadů při dodatečném povolení studní v jejich okolí. Stěžovatelé namítali, že Krajský úřad Středočeského kraje jako odvolací orgán rozdílně posoudil dvě podobná rozhodnutí vodoprávního úřadu o dodatečném povolení studní včetně odběru podzemní vody. Vodoprávní úřad rozhodl v rámci jedné obce a katastrálního území o dodatečném povolení dvou studní a obě dodatečná

povolení byla napadena odvoláním. Krajský úřad jako odvolací orgán obě rozhodnutí zrušil a vrátil věci k novému projednání a rozhodnutí. Dodatečná povolení vydaná po novém projednání byla opět napadena odvoláním. Krajský úřad v případě studny A napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí, kdežto v případě studny B rozhodnutí potvrdil. K rozdílnému rozhodování krajský úřad uvedl, že totožnost posuzovaných rozhodnutí lze spatřovat pouze v tom, že byla vydána stejným vodoprávním úřadem, jednalo se však o různá, samostatně vedená řízení různých stavebníků a s odlišným okruhem účastníků řízení, s odchylným rozsahem a odbornou úrovní podkladů řízení.

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že nedostatky, které odvolací orgán vytkl vodoprávnímu úřadu v případě rozhodnutí ke studni A, tentýž odvolací orgán v případě rozhodnutí ke studni B pominul. Postupem krajského úřadu tak byla porušena předvídatelnost správního rozhodování, která je neopomenutelnou součástí principu právní jistoty, a tedy i jedním se značek právního státu. Protože předvídatelnost rozhodnutí je součástí principu právní jistoty, je platná jako jedna z obecných zásad správního rozhodování, aniž by musela být právním předpisem výslovně předepsána.

Ovzduší, chemické látky, odpady a obaly

Na veřejného ochránce práv se obrací stěžovatelé s podněty upozorňujícími na **znečišťování ovzduší**, a činí tak především z obav o své zdraví. Namítají, že v jejich okolí jsou provozovány zdroje znečištění ovzduší, aniž by byl řádně vyhodnocen jejich vliv na okolní prostředí. Ochránce šetřením často zjišťuje, že se jedná o případy, kdy zdroj znečišťování ovzduší je provozován po uplynutí doby povoleného zkušebního provozu, který měl sloužit pro vyhodnocení jeho vlivů na okolí a ke stanovení podmínek pro stálé provozování. Přesto po uplynutí stanovené doby nedojde k zastavení činnosti a zdroj je dále provozován bez příslušného povolení, mnohdy i několik let, a to i v případě, kdy je zjištěn negativní vliv na okolní prostředí. Současně přitom probíhají příslušné povolovací procesy, což orgány státní správy vede k tomu, že se zdráhají uplatnit proti provozovateli zdroje znečišťování ovzduší nástroje, které jim zákon svěřuje. Ochránce důrazně varuje před takovým postupem a ve svých šetřeních požaduje po orgánech státní správy, aby proti nepovolenému provozu neprodleně zakročily.

Veřejný ochránce práv vedl šetření ve věci iniciace změny zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, v souvislosti s možnými bezpečnostními riziky plynoucími z provozu zimních stadionů, a vyžádal si stanovisko hlavního hygienika ČR, ministra životního prostředí a ministra pro místní rozvoj. Rizikovým faktorem u těchto objektů je **chladicí médium čpavek**, tj. látka toxická a životu nebezpečná. V dané věci byl ze strany ochránce osloven s žádostí o odbornou spolupráci expert na toxické havárie, jenž zajistil zpracování odborného posouzení bezpečnostních rizik provozu zimních stadionů na území České republiky. Z posudku vyplývá, že bezpečnostní rizika nejsou zanedbatelná a nejsou odpovídajícím způsobem posuzována v rámci rekonstrukce zimních stadionů, kdy není vyvíjen tlak na investory, aby používali dvouokruhové systémy chlazení s menším objemem čpavku.

Ochránce akceptoval návrh, aby se stanovisky oslovených ústředních orgánů státní správy byli seznámeni kromě ministra životního prostředí, ministra pro místní rozvoj, hlavního hygienika České republiky také ministr průmyslu a obchodu, ministr vnitra (hasičský záchranný sbor) a ministr práce a sociálních věcí s tím, že o koordinaci předmětného jednání bude požádán předseda vlády. Výsledkem jednání by měl být metodický materiál pro správní úřady, jehož zpracování považuje ochránce s ohledem na bezpečnostní rizika uvedených provozů, které nepodléhají posouzení dle zákona o prevenci závažných havárií, za žádoucí.

Veřejný ochránce práv se také setkává s problematikou **skládek odpadů vzniklých v minulosti na soukromých pozemcích**. Často se jedná o skládky založené v době družstevního hospodaření na zemědělské půdě, z nichž některé byly pozůstatkem neuskutečného záměru přidružené výroby. Ochránce se setkal s případem, kdy bylo nezákonné uložení odpadů nařízeno odstranit, správní úřady však nepřikročily k vymáhání uložené povinnosti a možnost vynucení splnění povinnosti byla promlčena. Kromě toho se povinný subjekt ocitl v konkurzu. V této souvislosti ochránce vítá postoj soudu, který v konkrétním případě odmítl schválení rozvrhového usnesení, aniž by správce konkurzní podstaty splnil povinnosti při likvidaci odpadů. Také další případy však svědčí o tom, že mnoho skládek, které se pro stěžovatele staly přítěží, vzniklo nebo nebylo odstraněno v důsledku nedostatečné činnosti správních úřadů, včetně kontroly vydaných rozhodnutí. V této souvislosti ochránce upozorňuje správní úřady na nezbytnost svědomitého výkonu státní správy a důsledné vymáhání uložených povinností.

Podnět sp. zn.: 272/2006/VOP/JPL

Zákon o ochraně ovzduší má ve vztahu k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí povahu zvláštního předpisu. Orgán ochrany ovzduší nemůže vydat povolení k provozu zdroje znečišťování ovzduší, který podléhá procesu posuzování vlivů, bez předchozího posouzení vlivů na životní prostředí.

Pro rozhodnutí o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší bez patřičného povolení není předběžnou otázkou výsledek pravomocně neukončeného řízení o vydání povolení k provozování zdroje.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo občanské sdružení Z., které poukázalo na negativní vlivy kataforézní lakovny v Dašicích, zejména zápach z provozu, hluk z manipulace a přepravy, prach, vibrace a zatěžování oblasti v souvislosti s dopravou, a napadlo dosavadní postupy úřadů, které provoz umožnily. Sdružení v podnětu mj. upozornilo na skutečnost, že nedošlo k posouzení vlivu provozu na životní prostředí. Veřejný ochránce práv dal po prošetření podnětu stěžovateli za pravdu, že zásadním nedostatkem postupu úřadů je chybějící posouzení vlivu provozu lakovny na životní prostředí. Ačkoliv je výše uvedené pochybení nutno přičítat Stavebnímu úřadu v Dašicích, z šetření podnětu vyplynulo, že s problematikou uvedeného provozu se setkal již v minulosti Okresní úřad Pardubice a následně Krajský úřad Pardubického kraje, které však ohledně tohoto nedostatku nezasáhly; krajský úřad dokonce jako orgán ochrany ovzduší bez dalšího vydával povolení k provozu zdroje znečišťování ovzduší, kterým lakovna rovněž je.

Ochránce rovněž kritizoval postup ministra životního prostředí při přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení, kterým bylo účastníkům řízení, a zejména pak stěžovateli, odňato právo na opravný prostředek při změně pravomocného rozhodnutí.

Veřejný ochránce práv kromě toho zjistil nečinnost České inspekce životního prostředí (dále ČIŽP) při rozhodování o zastavení provozu lakovny jako velkého zdroje znečišťování ovzduší. ČIŽP řízení o zastavení provozu zdroje zahájila, avšak po zjištění, že probíhá řízení o vydání povolení ke zkušebnímu provozu, řízení přerušila s tím, že uvedené řízení je pro řízení o zastavení provozu zdroje předběžnou otázkou. Tento předpoklad ČIŽP je mylný, kromě toho inspekce předjímá rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší, o kterém není jisto, kdy bude vydáno a zda a kdy nabude právní moci.

Konkrétní případ naznačuje také neprovázanost při výkonu státní správy, kdy se správní úřady a jednotlivé složky úřadů pohybují v rámci konkrétní specializace a nejsou ochotny nahlédnout na předložené záměry komplexně. Důsledkem tohoto postupu je opakované vydávání povolení k provozu zdroje znečišťování, u kterého však neproběhlo hodnocení vlivů na životní prostředí.

V průběhu šetření bylo vydáno pravomocné povolení ke zkušebnímu provozu zdroje znečišťování ovzduší, a to včetně technologie na likvidaci pachových látek, současně byl schválen plán snižování emisí provozu. Zkušební provoz byl časově omezen. Chybějící posouzení vlivů na životní prostředí bude předloženo ke kolaudaci stavby. Úřady byly požádány sledovat dodržování podmínek povolení zkušebnímu provozu, a to včetně stanoveného termínu pro zkušební provoz a plánu snižování emisí.

2.16 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny

V roce 2006 bylo z ostatních oblastí v působnosti doručeno celkem 182 podnětů.

Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

Nejvíce případů, u nichž veřejný ochránce práv zahájil šetření a posléze zjistil pochybení, se týkalo **nečinnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí** spočívající v nezahájení správního řízení a nedostatečné sociální práci s rodinou s ohledem na závažnost případu.

Naopak v některých případech shledal ochránce pochybení tam, kde orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále OSPOD) zasáhl do rodiny mírou, která neodpovídala skutečné situaci v rodině. Tyto zásahy většinou spočívaly v **podání návrhu soudu na vydání předběžného opatření**, jenž nebyl podložen prověřenými a úplnými informacemi o dané rodině a v některých případech vedl k odnětí dětí z rodin a jejich umístění do dětských domovů. V jednom z těchto šetření již dříve (v roce 2002) ochránce doporučil rodičům obrátit se na Ústavní soud České republiky. Rodiče se stížností částečně uspěli. Soud zrušil rozsudek o zbavení rodičovské zodpovědnosti ke dvěma nejmladším dětem a konstatoval, že sourozence nelze rozdělit. Rodiče se pak sami obrátili na Evropský soud pro lidská práva, kde v loňském roce se svou stížností

rovněž uspěli. Evropský soud mimo jiné uvedl, že „možnost umístit dítě do prostředí vhodnějšího pro jeho výchovu nemůže sama o sobě odůvodňovat jeho násilné odnětí biologickým rodičům“. Veřejný ochránce práv již tehdy označil postup úřadů za jsoící v rozporu se zájmy dítěte, pokud OSPOD s rodinou nepracuje tak, aby zajistil odstranění nedostatků, pro něž bylo dítě v ústavním zařízení umístěno, a pomáhal zabezpečit jeho návrat do rodiny. Pokud dojde po nařízení předběžného opatření o umístění dítěte do kojeneckého ústavu či ústavní výchovy k takové změně podmínek v rodině, která umožňuje návrat dítěte, je povinností OSPOD podat návrh na zrušení předběžného opatření. Ochránce hodnotí kriticky také postup OSPOD, vyhodnotí-li rodiče jako nevhodné k péči o své děti a k jejich výchově a zaměří se pouze na zajištění náhradní rodiny pro tyto děti nebo rozdělí sourozence, aby byli tzv. lépe umístitelní.

Přetrvává problém **neumožňování styku dětí s jejich rodičem či rodiči ze strany osob, které mají děti soudem svěřené do péče**. Veřejný ochránce práv je přesvědčen, že pokud se OSPOD takovým případům od počátku plně věnuje, nepodceňuje závažnost takového jednání, upozorňuje manipulující osobu na protiprávnost a následky manipulace s dítětem a zároveň patřičně informuje opatrovnícký soud, dochází ve většině případů k nápravě chování manipulujícího rodiče či jiné osoby pečující o dítě a k respektování práva dítěte na styk s oběma rodiči.

Ochránce se také setkal s **nerespektováním práva dětí na styk s jejich rodiči v případech, že jsou umístěny do pěstounské péče**. Ochránce upozornil na to, že je třeba změnit nazírání na pěstounskou péči. Pěstouni své poslání často vnímají jako nižší stupeň osvojení a od toho pak odvozují svůj nesouhlas se stykem dětí s jejich rodiči. Je tedy třeba chápat pěstounskou péči v souladu s právní úpravou jako institut, při němž zůstává rodičům zachována rodičovská zodpovědnost, pokud soud nerozhodne jinak. Pěstouni tedy mají vždy povinnost respektovat právo dětí na styk s jejich rodiči. Není tedy na jejich dobré vůli, zda styk rodičů s dětmi umožní, či nikoli. Soud ve svém rozhodování by měl určit rozsah pěstounské péče. Ve většině případů jde o právo pěstounů svěřené dítě vychovávat. Je třeba si uvědomit, že pěstounská péče může mít dočasný charakter. Měla by trvat pouze do doby, než je rodič schopen své dítě vychovávat sám, případně do zletilosti dítěte. Pro dítě je důležitý pravidelný a co možná nejčastější styk nejen s rodiči, ale i se sourozenci. OSPOD jsou odpovědný za odborné vedení pěstounů, mají tedy být nápomocny mimo jiné i v komunikaci biologické a pěstounské rodiny ohledně styku s dítětem, a přispívat tak k zajištění práva dítěte na styk s biologickou rodinou.

Krajním prostředkem pro zajištění svření dítěte do péče určité osoby, ale i v případech bránění ve styku anebo při realizaci rozhodnutí o navrácení dítěte uneseného jedním z rodičů ze zahraničí, je **výkon rozhodnutí soudu odnětím dítěte**. Jedná se fakticky o výrazně emočně vypjaté situace, kdy povinný mnohdy i násilím odpírá dítě fyzicky vydat. Problémy spočívají především v odborné nepřipravenosti soudních vykonavatelů, v nedostatečné součinnosti s pracovníky orgánu sociálně-právní ochrany dětí a také ve sporech o to, kdo je zodpovědný za fyzické odebrání dítěte. Na základě opakovaných upozornění veřejného ochránce práv začalo ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí pracovat na nové instrukci společné pro soudy i orgány sociálně-právní ochrany dětí. Nová instrukce, jež je v současné době těsně před dokončením, by měla v nejbližší době nahradit stávající, která již neodpovídá aktuálním potřebám dotčených orgánů v této oblasti. Měla by jasně definovat konkrétní podobu spolupráce soudních vykonavatelů a sociálních pracovníků účastnících se výkonu rozhodnutí, stejně jako zohlednit především zájem dítěte jako významný lidskoprávní rozměr této problematiky.

Veřejný ochránce práv v předchozí Souhrnné zprávě kriticky poukázal na postup OSPOD, kdy brání rodičům či jejich právním zástupcům **nahlédnout do spisové dokumentace vedené OSPOD a pořizovat kopie**. Tento problém částečně odpadl změnou zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kterou ochránce inicioval a která výslovně umožňuje, aby rodič dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost za výchovu dítěte, nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte nebo jejich zástupce na základě písemně udělené plné moci, nahlížel do této spisové dokumentace, činil si z ní výpisy či za úhradu pořizoval kopie spisové dokumentace nebo její části.

Podnět sp. zn.: 437/2006/VOP/KP

Probíhá-li soudní řízení o návrhu na zbavení rodičovské zodpovědnosti rodiče, OSPOD je nadále povinen s rodičem spolupracovat. Totéž platí i v případě, že by došlo ke zbavení jeho rodičovské zodpovědnosti, neboť se nejedná o nezrušitelné opatření.

Z podnětu matky nezletilého M. J. se ochránce zabýval postupem OSPOD Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, který odmítal poskytnout stěžovatelce pomoc v situaci, kdy otec,

jemuž bylo dítě svěřeno do péče, znemožňoval jeho styk s matkou. OSPOD svůj postup zdůvodňoval tím, že za situace, kdy otec podal návrh na zbavení rodičovské zodpovědnosti matky, není povinen matce poskytovat pomoc. Po prošetření věci ochránce konstatoval pochybení na straně OSPOD spočívající v jeho nečinnosti, když odmítal s matkou jakkoliv spolupracovat, či dokonce komunikovat. OSPOD nepřispěl k podpoře komunikace mezi rodiči dítěte za účelem řešení konfliktní situace ohledně styku matky s dítětem, dokonce otce odrazoval od jeho snahy vyjít matce vstříc. Pochybení na straně OSPOD spočívalo rovněž v jeho podpoře návrhu na zbavení rodičovské zodpovědnosti matky.

Konfliktní vztah mezi rodiči M. J. vyústil v to, že matka po svěřením dítěte do péče otce po relativně dlouhou dobu syna nenavštěvovala ani nekontaktovala. Otec se proto za podpory OSPOD rozhodl pro podání návrhu na zbavení rodičovské zodpovědnosti matky. Zbavení rodičovské zodpovědnosti je však natolik závažným zásahem do základních práv dítěte a rodiče, že je lze připustit, jen je-li takové opatření pro dítě nutné a jen jsou-li splněny přísné zákonné podmínky. Zbavit rodiče jeho rodičovské zodpovědnosti lze podle zákona o rodině, jen jestliže rodič zneužívá svou rodičovskou zodpovědnost nebo ji závažným způsobem zanedbává (to může nastat například v případě, že se rodič vůči dítěti dopustil úmyslného trestného činu nebo dítě mladší 15 let ke spáchání trestného činu využil). V daném případě přitom nic nenasvědčovalo tomu, že by matka svou rodičovskou zodpovědnost zneužívala, a k tomu, aby byla naplněna podmínka závažnosti zanedbávání rodičovské zodpovědnosti, by byla nutná kumulace dvou faktorů, a sice systematickosti a hrubosti. Ani jedna z uvedených podmínek nebyla splněna.

OSPOD se dopustil závažného pochybení, když za situace situace, kdy otec podal návrh na zbavení rodičovské zodpovědnosti matky, odmítl s matkou jakkoliv spolupracovat. Takovým postojem vůči matce již jako by předjímal meritorní rozhodnutí soudu, ačkoliv věc byla ve fázi podání návrhu na zahájení řízení. Nehledě k tomu, že i v případě, kdy by soud rozhodl o zbavení rodičovské zodpovědnosti matky, nezbavuje to OSPOD povinnosti sociální práce. Nejedná se totiž o opatření nezvratné (v případě, kdy pomínou důvody pro zbavení rodičovské zodpovědnosti, může být opět obnovena). V případech, kdy byli jeden či oba rodiče zbaveni rodičovské zodpovědnosti, je nepochybně v zájmu dětí působit na rodiče v tom smyslu, aby mohla být rodičovská zodpovědnost obnovena.

Ústavní výchova

Veřejný ochránce práv se opakovaně setkal s **nerespektováním práv dětí umístěných v ústavní péči**, v kojeneckých ústavech, dětských domovech a výchovných ústavech. Dochází k tomu dvojím způsobem, a to omezováním rozsahu návštěv rodičů či jiných příbuzných (např. na 2 hodiny za týden v odpoledních hodinách) nebo zákazem návštěv formou trestu za nevhodné chování dítěte či špatný školní prospěch. V rámci pozitivního přístupu k práci s rodinou dítěte umístěného do kojeneckého ústavu nebo dětského domova je třeba udržovat co nejširší osobní kontakty s rodiči dítěte. Jednou z možností je stanovení rozsáhlého režimu návštěv. Je žádoucí, aby časové omezení návštěv neznemožňovalo udržování citových a rodinných vazeb mezi umístěnými dětmi a jejich rodiči. Kojenecké ústavy a dětské domovy totiž naplňují biologické a materiální potřeby dítěte, avšak z hlediska vytváření identity a životní perspektivy a zdárného psychického vývoje dítěte rodinu nikdy plně nahradit nemohou.

Za závažný nedostatek v praxi dětského domova označil veřejný ochránce práv tzv. **režimování dětí a jejich trestání za každé porušení stanoveného režimu**. Děti pak nemění své chování k lepšímu na základě svého poznání získaného výchovou, ale své jednání účelově přizpůsobují tomu, aby se vyhnuly trestu. Z pedagogického hlediska je nepřijatelné nepřiměřeně trvat na dodržování striktního denního harmonogramu a režimu dětí umístěných v dětských domovech. Tím může být potlačen základní rys osobnosti člověka, kterým by měla být schopnost žít jako svobodná individualita, jež nese za své chování odpovědnost.

Postup v rozporu se zákonem spatřuje ochránce v tom, že **OSPOD nenavštěvuje dítě umístěné v ústavní výchově**, i když mu tuto povinnost ukládá zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Ochránce opakovaně zjistil, že OSPOD nebo samotné zařízení pro výkon ústavní výchovy po umístění dítěte v ústavní výchově je nečinný nebo uvádí rodiče v omyl tím, že jim podává nesprávné informace a v počátku umístění dítěte do ústavního zařízení nedoporučuje či zakazuje návštěvy dítěte s odvoláním na to, že je třeba dát dítěti prostor k adaptaci na nové prostředí. Mnohdy poté dochází k odcizení dítěte vůči rodině a jeho citové deprivaci či k návrhu soudu na vyslovení nezájmu rodičů o dítě. Nečinnost ze strany OSPOD spočívá v tom, že nejedná v zájmu dítěte, nepracuje dále s jeho rodinou formou individuální sociální práce v rodině, upřednostňuje náhradní rodinu před biologickými rodiči, nenavštěvuje dítě v ústavním zařízení nebo jsou jeho návštěvy toliko formální. Orgán sociálně-právní ochrany dětí je povinen sledovat dodržování práv dítěte v ústavní péči a pravidelně dítě v ústavním zařízení navštěvovat, aby

nedocházelo k jeho psychické deprivaci. Smyslem je sledovat vývoj dítěte, posoudit, zda stále trvají důvody pro pobyt dítěte v ústavním zařízení, a pokud možno řešit jeho osud návratem do rodiny nebo některou z forem náhradní rodinné péče.

Podnět sp. zn.: 5726/2006/VOP/IKČ

Diferenciace dětí do jiných než rodinných skupin není podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, ve znění pozdějších předpisů, v dětském domově přípustná. Citovaný zákon ani jiný právní předpis neopravňuje ředitelku dětského domova ke zřízení zvláštních preventivně výchovných skupin; oprávnění ředitelky dětského domova k přijetí takového výchovného opatření nevyplývá z § 23 ani jiného ustanovení zákona o výkonu ústavní výchovy.

Na základě informací uveřejněných v časopise Zámeček, na jehož vydávání se podílejí i děti z dětských domů, týkajících se zavedení systému preventivně výchovných skupin, provedl veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy šetření v Dětském domově (dále DD) Krásná Lípa.

Zásadní pochybení, které bylo šetřením zjištěno, bylo rozřídění zde umístěných dětí dle chování a školního prospěchu v uplynulém měsíci do tzv. výchovných skupin A–E. Na toto členění byl navázán systém odměn a trestů platný pro celý příští měsíc (působící generelně při zařazení dítěte do určité skupiny). Členění dětí v dětských domovech do jiných než rodinných skupin není přitom dle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy, možné. Osobní režim dítěte, jež se dostalo do skupin C–E, byl tedy po celý měsíc takový, že zasahoval do základních práv dítěte (např. právo stýkat se s rodiči, právo na odpočinek a volný čas).

Ochránce též konstatoval, že realizace takového bodovacího systému vede pouze k tomu, že si děti nezvolí dobré chování proto, že by uznaly hodnoty, které k němu směřují, a přijaly je za své, ale proto, aby postoupily do vyšší výchovné skupiny spojené s více výhodami. Individuální přístup k dětem je v důsledku bodovacího systému potlačen.

Veřejný ochránce práv označil za nepřijatelné a zcela neslučitelné se základními zásadami práce pedagogických pracovníků zneužívání zavedeného systému výchovných skupin k nátlaku na děti, jakož i využívání existence a možnosti umístění do nižších (tzn. horších) výchovných skupin k zastrahování dětí, zdůrazňování jejich příslušnosti k určité skupině a nemožnosti vymáhat se z ní; tento postup používají pedagogičtí pracovníci nevhodně či domněle k motivaci dětí k lepším výsledkům.

Současně ochránce vyjádřil znepokojení nad uplatňováním denního režimu dětí zařazených ve skupině E tak, jak bylo zjištěno v DD Krásná Lípa. Režim dne či týdne v DD Krásná Lípa, který je koncipován jako absolutní dohled pracovníků nad činností a projevy dětí, je ospravedlnitelný pouze při vzniku konkrétního nebezpečí a ohrožení dítěte. Takový režim, který jsou děti nuceny dodržovat, podporuje pouze jejich pasivitu a manipuluje s nimi. Každé dítě je striktním uplatňováním režimu trvale formováno; je naučeno jíst v přesný čas, spát stanoveně dlouho, hrát si v přesně vymezený čas. Nerozhoduje se, nepřemýšlí, pouze pasivně přijímá rozhodnutí jiných. Základním principem, který by měl stát vždy nejvýše při organizaci prvních let života dítěte, je však respekt k jeho potřebám a možnostem. Požadavek respektu vůči státnímu režimu a jeho vynucování z pozice silnějšího subjektu v DD Krásná Lípa není v zájmu zde umístěných dětí a je nepřijatelný.

Veřejný ochránce práv uzavřel šetření dle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a vyzval ředitelku DD Krásná Lípa k přijetí opatření k nápravě. Ředitelka ústavního zařízení následně informovala ochránce o pozastavení účinnosti přijatého nařízení, kterým byl zaveden systém preventivně výchovných skupin.

Podnět sp. zn.: 6226/2006/VOP/IKČ

Oprávnění ředitele dětského domova zakotvené v § 23 odst. 1 písm. i) zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy, zakázat z vážných výchovných důvodů pobyt dítěte u osob odpovědných za jeho výchovu se týká výjimečných situací, kdy existuje reálná obava, že pobyt v rodinném prostředí ohrožuje zdárný vývoj či život dítěte.

Zákon o výkonu ústavní výchovy v § 20 odst. 1 písm. o) umožňuje dále řediteli dětského domova zakázat nebo omezit návštěvy osob, které nejsou uvedeny v písmenu n) – tj. kamarádů, spolužáků a přátel – v rámci opatření ve výchově. Přijetí jakéhokoli výchovného opatření musí však být reakcí na aktuální pochybení či selhání

dítěte a musí být přiměřené rozsahu provinění; nelze takové omezení stanovit předem a obecně.

Veřejný ochránce práv provedl z vlastní iniciativy šetření vůči Dětskému domovu (dále DD) Karviná-Fryštát zaměřené na dodržování práv dětí s nařízenou ústavní výchovou zde umístěných, protože získal neformální informaci, že by v domově mohla být porušována práva dětí.

Každé dítě s nařízenou ústavní výchovou má právo na povolení krátkodobého pobytu u rodičů nebo jiných osob blízkých. Úmluva o právech dítěte přiznává v čl. 9 bodu 3 dítěti právo na udržování kontaktu s rodiči, od nichž je odděleno, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy. Podmiňování povolení krátkodobého pobytu dítěte u rodičů dosažením určitého stupně bodového hodnocení, příp. umístěním dítěte v určité skupině v systému výchovných skupin, jakož i vzorným chováním dítěte v určitém časovém intervalu, by bylo porušením čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle nichž lze státní moc uplatňovat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Současně není možné, aby pobyty dětí u rodičů byly zařazeny v systému odměn a trestů, což je patrné i ze systematiky zákona o výkonu ústavní výchovy. Zákon č. 109/2002 Sb. v ustanovení § 21 vyjmenovává možná opatření ve výchově v důsledku porušení vnitřního řádu ústavu dítětem; mezi těmito opatřeními není zákaz odjezdu k rodičům.

Šetřením se podezření z porušování práv dětí nepotvrdilo. Bylo pouze zjištěno individuální pochybení jednoho vychovatele, který bez vědomí ředitele vyvěsil na nástěnce zastaralý a neplatný interní předpis. V DD Karviná-Fryštát nebylo shledáno jakékoli omezení ani porušení práva dětí na kontakt s rodiči či jinými osobami odpovědnými za výchovu, jakož ani s kamarády a spolužáky. Uvedený DD správně a odpovědně přistupuje k plnění jemu vymezených funkcí, nesnaží se existujícím rodinám dětí konkurovat, případně je nahrazovat. Zcela správně vytváří dočasné výchovné a organizační prostředí podobné rodinnému, rodinu však nesupluje, ani ji ze života dětí nevytěšňuje.

Prioritním hlediskem pracovníků dětského domova má být zájem v něm umístěných dětí, což deklaruje čl. 3 bod 1 Úmluvy o právech dítěte i zákon o sociálně-právní ochraně dětí, kterým nesporně je respektování existující citové vazby dítěte k rodičům. Tento aspekt může být potlačen pouze v případech, kdy by návratem do původní rodiny bylo dítě ohroženo na životě, zdraví či zdravém psychickém vývoji. V praxi však často dochází ke zneužívání této výjimky, ospravedlnitelné pouze v případech nejzávažnějšího selhání rodičovské zodpovědnosti, kdy je respektování citové vazby nahrazeno snahou sociálních a pedagogických pracovníků implementovat vlastní standardy fungování rodiny na sociálně slabší rodinu dítěte. Těchto nezdravých aspektů zůstal DD Karviná-Fryštát uchráněn; v průběhu šetření se naopak jednoznačně projeвило, že jeho cílem je obnovení funkcí rodiny a návrat dětí domů, což prokázal početnými případy dětí, které se již domů vrátily, a dalšími, které jsou s rodinou v permanentním kontaktu. Takové pojetí zcela odpovídá smyslu a účelu ústavní výchovy tak, jak je deklarován zákonodárcem.

Návštěvy spolužáků a kamarádů jsou povoleny kdykoli a v DD nejsou zásadně vymezeny prostory, v nichž se návštěvy mají pohybovat. Kamarádi či spolužáci smějí společně s dětmi trávit čas v prostorách DD, účastnit se volnočasových aktivit, jakož i navštívit děti na pokojích, který je jejich soukromím.

DD Karviná-Fryštát lze nepochybně označit za ústavní zařízení, které naplňuje smysl a účel ústavního zařízení pro děti, jejichž rodina není dočasně schopna plnit všechny své funkce. Jde o DD, který se snaží v co nejkratší době navrátit dítě do rodiny, a po dobu, kdy rodina péče o dítě není schopna, alespoň udržet citové vazby mezi jejími členy.

2.17 Činnost Policie České republiky

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 59 podnětů.

Počet a struktura podnětů evidovaných v této oblasti je stabilní. Některá podání proti Policii ČR jsou evidována v rámci cizinecké problematiky a přestupků.

Šetření z vlastní iniciativy se týkala: jednání příslušníků Policie ČR místního oddělení Karlín v Praze, pátrání po osobě a ztotožnění hledaného při nálezů mrtvol v cizině a plánovaného postupu Policie ČR spočívajícího v hromadných odběrech biologických vzorků osob ve výkonu trestu odnětí svobody za úmyslné trestné činy (o tomto případu zpráva pojednává níže).

V legislativním procesu týkajícím se činnosti Policie ČR ochránce považuje za přínosné zakotvení působnosti Policie ČR při řešení **domácího násilí**. Stalo se tak zákonem č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím.

Podnět sp. zn.: 5497/2006/VOP/DU

Platný zákon o Policii ČR neumožňuje policii provádět plošné odběry biologických vzorků osob ve výkonu trestu odnětí svobody za účelem analýzy DNA pro budoucí ztotožnění možných pachatelů trestných činů, lze-li osobní údaje, umožňující budoucí identifikaci, získat jiným způsobem.

Veřejný ochránce práv zahájil v listopadu 2006 z vlastní iniciativy šetření ve věci plánovaného postupu Policie ČR spočívajícího v hromadném odběru biologického materiálu (bukálním stěrem) pro analýzu DNA osob vykonávajících nepodmíněný trest odnětí svobody za úmyslný trestný čin. Současně měly být dotčeným osobám odebírány daktyloskopické otisky.

Veřejný ochránce práv od zástupců Policejního prezidia ČR a Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR zjistil, že shora uvedený odběr je plánován na dny 2.–3. 12. 2006. Vzorky měly být odebrány od přibližně 13–14 tisíc osob. Odběr měly provést orgány Policie ČR ve vězeňských zařízeních Vězeňské služby ČR na základě § 42e odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění zákona č. 321/2006 Sb. Záměrem Policie ČR bylo získat údaje pro budoucí ztotožnění možných pachatelů trestných činů.

Odběr biologických vzorků a snímání daktyloskopických stop mělo být provedeno u všech odsouzených za úmyslné trestné činy, tedy např. i hospodářské povahy. Tento postup měl být hromadně použit vůči osobám ve výkonu trestu, ačkoli tak Policie ČR nikdy neučinila vůči osobám obviněným, i když vůči nim bylo dané ustanovení ve stejném znění zakotveno již novelou č. 60/2001 Sb.

Veřejný ochránce práv posoudil obsah § 42e odst. 1 zákona o Policii ČR a dospěl k pochybnostem ohledně legitimacy a legality zamýšleného odběru. Podle ochránce jde interpretace Policie ČR nad rámec textu zákona. Stát je však podle Ústavy a Listiny oprávněn konat jen v mezích zákona. Ochránce svůj názor prezentoval policejnímu prezidentovi a vyzval jej k přehodnocení plánovaného postupu.

Policejní prezident v reakci na názor ochránce vyslovil přesvědčení o oprávnění Policie ČR provést zamýšlený odběr biologických vzorků. Přesto provedení odběrů odložil na neurčito a ochránce informoval, že rozsah oprávnění Policie ČR bude znovu posouzen.

2.18 Činnost Vězeňské služby České republiky

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 214 podnětů.

Počet podnětů dlouhodobě stoupá. Tradičně nejčastějšími 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. Vězeňská služba však již oproti dřívějším letům v rámci nově zaváděného vězeňského informačního systému vypracovává komplexnější systém posuzování žádostí o přemístění, který by umožnil reagovat na aktuální změny v počtu vězňů v jednotlivých věznicích a efektivněji realizovat přemístění např. formou výměny odsouzených z jednotlivých věznic. Částečné zlepšení situace je možné očekávat od zřízení nové věznice na Moravě, a to v Rapoticích (dosud pobočka Vazební věznice Brno), jejíž plný provoz je plánován na rok 2007 (asi 600 míst) a kam jsou od měsíce září roku 2006 odsouzení průběžně zařazováni.

Velmi často se v roce 2006 objevovaly i **stížnosti na zdravotní péči** poskytovanou v průběhu výkonu trestu odnětí svobody či vazby. Vězni zejména namítají, že jim nebyla provedena požadovaná specializovaná vyšetření či nedostali nárokové léky. Vězeňská služba i po jednáních setrvala na restriktivním výkladu zákonných ustanovení upravujících otázku nahlášení do zdravotní dokumentace pacienty; ochránci je již naopak v rámci šetření přístup do dokumentace, včetně pořizování kopií, umožňován. Mezi ochráncem a vězeňskou službou, jak již bylo naznačeno, nedošlo ke shodě, do jaké míry mají pacienti možnost do dokumentace nahlížet či si z ní pořizovat kopie apod. Jednoznačnému vyřešení této otázky zabránilo prezidentské veto novely zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Dle názoru ochránce dochází předmětným postupem vězeňských lékařů k dalšímu snižování obecně nízké důvěry vězňů v kvalitu jejich práce.

Další řešené podněty se týkaly různých problémů souvisejících se **životem ve věznicích**. Pro představu je možné uvést např. potíže se šikanou ze strany spoluvězňů i příslušníků vězeňské služby (počet podnětů s upozorněním na tuto problematiku se oproti minulým rokem zvýšil), s neposkytnutím vhodné diety, nedostatkem pracovních příležitostí, zaměstnáváním

a odměňováním za práci či nedostatečnou výchovnou a terapeutickou prací s odsouzenými; určité problémy vyplývají také ze zastaralé architektury vězeňských budov a kolektivního ubytování. V souvislosti s tím je však třeba zmínit se o objektivních podmínkách, v nichž vězeňská služba plní své úkoly. Také jí se týká plán snižování počtu zaměstnanců veřejné správy. Za situace, kdy jsou věznice naplněny nad normovanou kapacitu a dále roste počet vězňených 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 vězňených osob, a zvyšovat počet specializovaných pracovníků. Za zvážení stojí také zamyšlení nad systémem vyřizování stížností vězňených osob orgány vězeňské služby, neboť vězni v tyto orgány často nemají důvěru a jejich rozhodování nepovažují za objektivní a nestranné.

Podnět sp. zn.: 1436/2006/VOP/FH

Probíhá-li mezi odsouzenými oboustranně dobrovolný pohlavní styk, není důvod ani zákonné zmocnění pro jejich trestání, to ale za předpokladu, že svým jednáním nenarušují povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími průběh výkonu trestu odnětí svobody (např. pohoršování jiných odsouzených, ztěžování výkonu služby vytvářením bariér zabraňujících možnosti kontroly apod.). Dobrovolnost styku je však v případě pochybností třeba prověřit, aby tím nedocházelo k legalizaci násilného či jiného nátlakového jednání; prověřování je nutné vést citlivě, aby nebyla dotčena důstojnost zúčastněných. Zároveň není důvod homosexuálnímu odsouzenému upírat možnost návštěvy partnerem, obdobně jako je to povolováno nesezdaným heterosexuálním dvojicím.

Stěžovatel se na ochránce obrátil s tvrzením, že byl při mimořádné namátkové kontrole prováděné na ložnicích v noci přistižen v posteli s dalším odsouzeným. Výsledek kontroly měl být ráno prezentován zaměstnancem věznice před ostatními odsouzenými tak, že mezi jmenovanými došlo k análnímu a orálnímu pohlavnímu styku. Stěžovatel popíral už tuto skutečnost a navíc se domníval, že i kdyby tomu tak bylo, pokud se něco takového děje se souhlasem obou partnerů (s druhým zmiňovaným odsouzeným měli být partnery po dobu 5 měsíců), neexistuje důvod pro kázeňské trestání. K formálnímu potrestání nakonec sice nemělo dojít, ale na druhou stranu byl stěžovatel „za trest“ přemístěn na jinou ložnici, a to v době, kdy jeho přítele propouštěli z výkonu trestu, takže se s ním nemohl skoro ani rozloučit. Dále stěžovatel uváděl některé další nesrovnalosti kolem celého incidentu; ovšem nejvíce mu vadilo, že od doby zveřejnění výsledků kontroly měl být neustálým terčem obscénních nářeků, výsměchu a posměšků. Domníval se, že došlo k zásahu do jeho osobnostních práv, zejména „práva na ochranu osobnosti před projevy ponižování lidské důstojnosti“. Rovněž projevoval obavy, že bude nadále sankcionován tím, že mu pracovníci věznice neumožní, aby jej na svobodu propuštěný přítel mohl navštívit.

V rámci zahájeného šetření navštívili věznici pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Pohovorem se stěžovatelem, ředitelem věznice a dalšími pracovníky vězeňské služby bylo zjištěno, že ředitel věznice od kázeňského potrestání za pohlavní styk upustil, neboť byl toho názoru, že mu to ani žádné zákonné ustanovení neumožňuje, pokud se jednalo o oboustranně dobrovolnou aktivitu. Zároveň však zmínil, že teoreticky bylo možné odsouzené potrestat za to, že byli přistiženi na posteli, kterou zakryli improvizovanou „plentou“ zhotovenou z deky. Tím mohli ztížit výkon služby pracovníkům věznice (kontroly pořádku a dodržování povinností na ložnicích apod.). Rovněž je třeba vzít v potaz, zda svou aktivitou nepohoršují ostatní vězně. Některá pochybení zaměstnanců vězeňské služby nebylo možné prokázat, neboť např. nevhodné poznámky měly být proneseny mezi čtyřma očima. Co se týče dalšího postupu věznice, bylo možné ocenit, že propuštěnému příteli již přislíbili možnost návštěvy do věznice a pokud by v tom nebránila bezpečnostní hlediska, nebyl spatřován důvod pro, aby se v této praxi nepokračovalo i v budoucnu. S přijatým řešením, které přičítal i jisté mediaci ze strany ochránce, nakonec projevil stěžovatel souhlas.

Podnět sp. zn.: 4399/2006/VOP/FH

Nelze odmítnout zpřístupnění interního předpisu povinného subjektu s odvoláním na zákon o svobodném přístupu k informacím, pokud se jeho účinek projeví i vůči třetím osobám. Typicky se může jednat o předpisy, které stanoví pracovníkům povinného subjektu pravidla jednání s třetími osobami. Odmítnout zpřístupnit interní předpis či jeho část lze v takovém případě pouze za předpokladu, že to lze ospravedlnit

z bezpečnostního (nebo jiného legitimního) hlediska. Tato omezení je však třeba uplatňovat na základě principu minimalizace omezení práva na informace.

Stěžovatel vykonávající v současnosti trest odnětí svobody se na ochránce obrátil s žádostí o pomoc při získání vnitřního předpisu Vězeňské služby ČR postupem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Uváděl přitom, že v minulosti již o poskytnutí předmětného nařízení generálního ředitele VS ČR neúspěšně požádal pracovníky Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR. Požadavek byl odmítnut s odkazem na to, že se jedná o interní předpis podléhající utajení. Opakovanou žádost na GR VS ČR stěžovatel odůvodnil tím, že předmětný předpis řeší i povinnosti jeho samotného, jakožto osoby ve výkonu trestu odnětí svobody. Jedná se např. o rozsah povolených věcí při eskortě, ponechání donucovacích prostředků v soudní síni apod. Stěžovatel dovozoval, že pro něj z daného předpisu vyplývají povinnosti, které musí plnit, a omezení, která je nucen strpět. Měl by proto mít možnost se seznámit s tímto textem, aby se mohl přesvědčit, zda povinnosti a omezení, kterým je podroben, jsou oprávněné. Měl by zájem o zpřístupnění těch částí, které řeší omezení a povinnosti odsouzených. Přitom netrval na poskytnutí částí, které řeší bezpečnostní opatření vězeňské služby.

Opakovaná žádost byla také zamítnuta, a to s odůvodněním, že předmětné nařízení obsahuje výhradně stanovení úkolů a povinností zaměstnancům VS ČR (bylo tedy využito ustanovení zákona, které umožňuje neposkytnout informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu). Toto tvrzení nepovažoval stěžovatel za pravdivé a poukázal na jedno ustanovení předmětného nařízení, které má řešit přímo omezení týkající se jeho osoby, jimiž se musí řídit s ohledem na rozsah povolených věcí během eskorty. Ve zmíněné opakované žádosti uvedl, že je mu známo, že jinému odsouzenému bylo při podobné žádosti vyhověno. Pracovníci GR VS ČR však odpověděli, že tento argument je k otázce poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb. irelevantní. Stěžovatel však v tomto postojí spatřoval dvojí metr při vyřizování žádostí dle předmětného zákona, když jednomu odsouzenému je vyhověno a druhému ne.

Ochránce se obrátil na generálního ředitele VS ČR. Upozornil jej i na maximy vyplývající z práva na informace upraveného Listinou základních práv a svobod a nutnost respektovat pravidlo upravené LZPS, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Ochránce se ztotožnil s tím, že předmětné ustanovení neupravuje výlučně práva a povinnosti zaměstnanců vězeňské služby, ale že má účinky i vůči třetím osobám. Znalost interních předpisů také může přispět k větší důvěře odsouzených v činnost vězeňské služby. Ochránce na druhou stranu uznal, že vězeňská služba nemusí zpřístupnit informace, které se týkají bezpečnostních otázek a jejichž nezveřejňování lze legitimně odůvodnit. Stěžovatel byl upozorněn na to, že je ospravedlnitelné požadovat po něm náklady spojené s poskytnutím informace. Generální ředitel VS ČR následně jednal v souladu s názorem ochránce a stěžovateli předmětné nařízení poskytl. Vyjádřil sice jistou rezervovanost k obecnému zpřístupňování interních předpisů VS odsouzeným, avšak byl upozorněn na to, že při obdobné žádosti by stanovisko ochránce a pravděpodobně i soudu bylo stejné jako v tomto případě.

Podnět sp. zn.: 4017/2004/VOP/VK

Věznice svým postupem nemůže zabránit výkonu práva na uzavření manželství, výslovně zmíněném např. v Úmluvě o ochraně lidských a práv a základních svobod. Může pouze odmítnout zajistit konání obřadu ve svých prostorách. Takové rozhodnutí by mělo vycházet pouze ze zásad pro výkon vazby či výkon trestu odnětí svobody.

Na základě podnětu I. S., státního příslušníka Moldávie, t. č. ve vydávací vazbě, veřejný ochránce práv zahájil šetření ve věci postupu Vazební věznice Brno, která zamítla žádost jmenovaného o uzavření manželství v prostorách této věznice. Provedeným šetřením ochránce zjistil, že v předmětné věci došlo k pochybení, když Vazební věznice Brno zamítla žádost jmenovaného z důvodů, které nekorespondují se zásadami výkonu vazby a daleko přesahují jejich rámec. Vazební věznice Brno totiž při rozhodování v předmětné věci „uvažovala o dva tahy dopředu“ a byla vedena snahou zabránit jmenovanému v případném udělení azylu za účelem sloučení rodiny, neboť družka jmenovaného, s níž se chtěl oženit, byla společně s jejich dvěma dětmi tou dobou žadatelkou o azyl na území ČR.

Ochránce tuto úvahu odmítl s tím, že věznice svým postupem nemůže zabránit výkonu práva na uzavření manželství, výslovně zmíněném např. v Úmluvě o ochraně lidských a práv a základních svobod (čl. 12), neboť uzavření manželství je možné i prostřednictvím zástupce. Vazební věznice Brno v daném případě mohla pouze odmítnout servis v podobě zajištění konání obřadu ve svých prostorách. V této souvislosti však měla posoudit soulad svého rozhodnutí z hlediska zásad výkonu vazby, zejména z hlediska zachování vnitřního pořádku a bezpečnosti,

a přitom abstrahovat od všech dalších hledisek, která se jí netýkají a o kterých rozhodují jiné orgány (v případě uzavření manželství – příslušný matriční úřad a v případě udělení azylu – ministerstvo vnitra).

Za předpokladu, že budou splněny podmínky plynoucí ze zákona o matrikách, veřejný ochránce práv doporučil umožnit I. S. uzavřít manželství v prostorách Vazební věznice Brno, čemuž Generální ředitel Vězeňské služby ČR, po dohodě s ředitelem Vazební věznice Brno, vyhověl.

2.19 Činnost cizinecké policie

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 61 podnětů.

Opakovaně byly řešeny podněty týkající se problémů se vstupem na území ČR, a to především s ohledem na způsob rozhodování o udělení či neudělení víza k pobytu na území ČR a související aplikační praxi, která vykazuje jistou upjatost, strnulost, striktnost, nepřiměřenost apod., jakožto přístupy nepřilíživě kompatibilní s principy dobré správy. **Pobytové problémy** cizinců na území České republiky souvisí jednak s pobytem jako takovým, tj. s povolením k pobytu či s jeho prodloužením, jednak s dalšími oblastmi běžného života cizince (např. vzdělávání, podnikání či zdravotní péče). V případě oněch klasických pobytových problémů se nelze nezmínit zejména o iniciativě ochránce v souvislosti s nízkou úrovní jednání na úřadovnách cizinecké policie, hlavně pak na úřadovně Oddělení cizinecké policie Praha v ulici Olšanské, která byla během podzimu roku 2006 přesunuta do jiného vhodnějšího objektu na ulici Koněvova, což by spolu s odlišným způsobem fungování (do jisté míry podobným jako na poště či v bance) mělo přispět k naplnění těch požadavků na kontakt s cizinci, jejichž absence byla předmětem mnoha stížností (transparentnost, vstřícnost, odpovědnost, včasnost atd.). Z dalších systémových věcí, jimiž se v roce 2006 veřejný ochránce práv v rámci dané agendy zabýval, je třeba připomenout ještě problematiku zrušení údaje o místě hlášeného pobytu cizince na území ČR, která by do budoucna měla být upravena legislativně tak, aby osoba (zpravidla český státní občan), která vysloví souhlas s ubytováním cizince, mohla tento souhlas také zrušit. Podle dosavadních poznatků ochránce totiž orgány cizinecké policie na oznámení této osoby (zpravidla vlastníka nemovitosti či osoby oprávněné k jejímu užívání) nereagovaly s tím, že místo pobytu je v evidencích cizinecké policie povinný údaj a jeho změnu lze provést pouze v případě, že o ni požádá dotčený cizinec, a to na úředním tiskopisu hlášení změn.

Pokud jde o zmíněné ostatní oblasti života cizinců, je třeba připomenout problém poměrně značného množství cizinců, již se obrátili na ochránce, a to **nerovný přístup cizinců** z tzv. třetích zemí (mimo EU) **ke vzdělávání**, které neposkytuje stupeň vzdělání (tj. např. základní umělecké školy), a ke školským službám. Podle veřejného ochránce práv není v daném případě objektivní a rozumné ospravedlnění k odlišnému zacházení, které nastalo v českém právním prostředí nově po přijetí školského zákona (č. 561/2004 Sb.) a v tomto smyslu lze hovořit o diskriminaci na základě státní příslušnosti. Ochránce proto hodlá důsledně sledovat postup ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jemuž bylo usnesením vlády z 30. 8. 2006 č. 1029 uloženo danou situaci řešit.

Část podnětů se týkala **vycestování z území ČR**, a to správního vyhoštění a zejména stanovení doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území ČR. V této souvislosti, byť zde nelze vysledovat žádné zásadní excesy, je třeba připomenout, že orgánům cizinecké policie byla svěřena poměrně značná pravomoc v podobě správního uvážení ohledně doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR. Je nutné dbát na to, aby nedocházelo ke zneužití svěřeného správního uvážení a k automatickému stanovování této doby na maximální možné zákonné hranici.

Na základě vyhodnocení stížností týkajících se **udělování víz** lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda byl do činnosti policie a zastupitelských úřadů důsledně promítnut nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), který zakotvil povinnost součinnosti správního orgánu při odstraňování vad či jiných nedostatků podání včetně poskytnutí přiměřené lhůty k jejich odstranění (§ 37 odst. 3). V řadě případů se však ochránce i v průběhu roku 2006 setkal s tím, že žádost o vízum byla zamítnuta, aniž byl žadatel vyzván k odstranění nedostatků žádosti, a to často v případech, kdy lze tyto vady velmi snadno a rychle odstranit. Tento stav vede k zbytečnému zatěžování jak cizinců žádajících o nové vízum, tak i státních orgánů. Dochází tím k porušení zásady procesní ekonomie, která by měla být součástí činnosti všech správních orgánů, a tedy i policie a zastupitelských úřadů v rámci vízového procesu. V rámci řízení o udělení dlouhodobého víza byly zaznamenány případy přijetí žádosti o vízum zastupitelským úřadem jako žádosti splňující všechny zákonem stanovené náležitosti, která však byla následně policií zamít-

nuta z důvodu absence některé z příloh či špatně vyplněné žádosti. V případě, že žádost nemá všechny požadované náležitosti, by ji však neměl zastupitelský úřad přijmout k vyřízení. Policie a zastupitelské úřady by měly zásadně přehodnotit a vzájemně sladit metodické pokyny upravující vízový proces.

S ohledem na časté změny právní úpravy v dané oblasti státní správy považuje veřejný ochránce práv za nezbytné upozornit na některé dlouhodobé negativní trendy a legislativní postupy spočívající v potlačování obecnosti a naopak vytváření velmi detailní a kasuistické právní úpravy, která je zhusta bezprostřední reakcí na problémy praxe. Tato instrumentální povaha tvorby práva a s ní spojený naivní legislativní optimismus – víra ve vše řešící zákon a snaha podchytit veškeré problémy výslovnou právní úpravou – vede k šablonovitému vytváření zákona a ve svém důsledku pak ke statickému právnímu stavu, strnulé aplikaci a k rezignaci na invenci, kreativitu a odvahu rozhodnout s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu. Zejména zákon o pobytu cizinců, který je hlavním imigračním právním předpisem, považuje ochránce za velmi obsáhlý, složitý, nepřehledný a zbytečně kasuistický, který by měl být nahrazen novým předpisem, vystavěným na požadavku obecnosti, jakožto fundamentálního atributu zákona, a na aplikaci zásad způsobilých odpovědět na každou individuální otázku, nikoli na vytváření detailní právní úpravy vedoucí k výše naznačeným negativním jevům.

Podnět sp. zn.: 1069/2005/VOP/VK a další

Jakkoli na udělení víza není právní nárok, je třeba vidět, že rozhodování příslušných správních orgánů – Policie ČR či zastupitelských úřadů ČR – nemůže podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákoné a zákonem řízené. Je proto plně na místě ptát se po důvodech neudělení víza a tyto důvody sdělovat s odkazem na konkrétní ustanovení zákona a s ohledem na možnou odstranitelnost překážky vedoucí k neudělení daného víza je potom blíže konkretizovat.

D. F. K., státní příslušník Číny, který má na území ČR od roku 2004 povolen trvalý pobyt, se obrátil na veřejného ochránce práv v souvislosti s opakovaným zamítáním žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů v případě jeho manželky D. X. M., státní příslušnice Číny. Na základě provedeného šetření bylo ochráncem konstatováno, že zákonem stanovené důvody pro neudělení víza byly v zásadě dány, a to v případě všech pěti žádostí jmenované.

Po celkovém vyhodnocení daného případu však ochránce přijal závěr, že v důsledku neznalosti důvodů pro neudělení víza a opakovaného podávání žádostí o jeho udělení docházelo pouze k posunu rozhodnutí v čase, a tím ke zbytečným nákladům jak na straně dotčené cizinky, tak na straně příslušných orgánů státní správy. Navíc důsledky spojené s neudělením víz byly nepřiměřené k důvodům, pro které nebyla víza udělena, a to především s ohledem na skutečnost, že na území ČR žije manžel jmenované, kterému zde bylo dokonce uděleno právo trvalého pobytu, a jejich syn F. W. Současně ochránce konstatoval, že s přihlédnutím k dopadům do rodinného a soukromého života paní D. X. M., jakož i s přihlédnutím k závažnosti důvodů vedoucích k opakovanému neudělení víz lze považovat postup dotčených úřadů, tj. zastupitelského úřadu ČR v Pekingu, Oddělení cizinecké policie Praha a Oddělení cizinecké policie Olomouc, za velmi přísný, restriktivní a odporující principům dobré správy, zejména principu vstřícnosti, který mimo jiné znamená, že se úřad vždy snaží pomoci osobě dosáhnout cíle, který sleduje, ledaže by tomu bránil zákon či oprávněný zájem jiné osoby.

Důvody vedoucí k opakovanému neudělení víz totiž v daném případě nebyly důvody neodstranitelnými a v tomto ohledu o nich mohla a měla být žadatelka informována a poučena tak, aby napříště mohlo být její žádosti o udělení víza vyhověno, což se v návaznosti na výsledky šetření veřejného ochránce práv také nakonec stalo.

2.20 Azylové řízení a integrace cizinců

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 11 podnětů.

V roce 2006 se veřejný ochránce práv setkal s problematikou průtahů v azylové proceduře, s problematikou pořizování kopií ze správního spisu vedeného ministerstvem vnitra či s problematikou dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v případě, že cizinec podal žádost o azyl (nyní nově o mezinárodní ochranu) v tranzitním prostoru na letišti Praha-Ruzyně. Současně se zabýval pobytovými podmínkami v novém Příjímacím středisku na letišti Praha-Ruzyně, resp. v jeho detašovaném pracovišti ve Velkých Přílepech, či situací a možnostmi azylantů při jejich integraci do české společnosti. Řešil rovněž problematiku zdravotního pojištění žadatelů o azyl a cizinců s vízem za účelem strpění pobytu, kdy problém pramení ze sporu mezi rezorty vnitra

a zdravotnictví pomohla vyřešit až legislativní úprava a vytvoření fikce trvalého pobytu pro účely veřejného zdravotního pojištění v případě shora uvedených kategorií cizinců.

Podnět sp. zn.: 5077/2006/VOP/VK

Na mimořádnou událost v přijímacím středisku, např. opakovaný útěk z tohoto střediska, lze reagovat přijetím určitých restriktivních opatření. Tato opatření musí být způsobilá eliminovat možné opakování dané mimořádné události, musí být přiměřená a nesmí jít nad rámec zákonem stanovených práv a povinností ubytovaných žadatelů o udělení azylu.

V návaznosti na opakovaně mediálně prezentované zprávy o útěku egyptských imigrantů z Příjímacího střediska Velké Přílepy, fungujícího jako detašované pracoviště Příjímacího střediska na mezinárodním letišti Praha-Ruzyně, se veřejný ochránce práv rozhodl zahájit šetření z vlastní iniciativy, a to s cílem zmapovat značně specifickou situaci v tomto středisku, zjistit a provést analýzu příčin útěku, jakož i jeho realizaci, a zejména posoudit podmínky, za nichž jsou cizinci v daném středisku drženi.

Po provedení šetření ochránce konstatoval, že jakkoli má vůči současnému pobytovému režimu z hlediska systémového poměrně značné výhrady, nelze nevidět mimořádné události, které k tomu vedly a které se mohou znovu opakovat i za cenu ohrožení bezpečnosti a zdraví jak ubytovaných cizinců, tak personálu tohoto střediska. Režim zavedený v Příjímacím středisku Velké Přílepy je bezpochyby režimem restriktivním, avšak do značné míry opodstatněným a odpovídajícím tomu, co se v předmětném středisku odehrálo. Z hlediska zákona je režim azylových zařízení upraven minimálně a byť je zřejmé, že v Příjímacím středisku Velké Přílepy jsou v tuto chvíli pobytové podmínky nejpřísnější ze všech azylových zařízení, nelze říci, že by zde docházelo k porušování těch zákonných ustanovení, která tvoří tzv. tvrdé jádro v podobě explicitního vyjádření práv a povinností ubytovaných cizinců. Navíc jde o režim mimořádný a zjevně přechodný, u něhož lze předpokládat postupné uvolňování až do jeho úplného rozvolnění.

Za dané situace se proto ochránce rozhodl své šetření ukončit s výhradou, resp. podmínkou, že pobytový režim v Příjímacím středisku Velké Přílepy je omezený a dočasný exces, od něhož bude upuštěno, jakmile dojde k opětovné stabilizaci poměrů.

2.21 Nabývání státního občanství

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 12 podnětů.

Některé z podnětů státoobčanské agendy se i v roce 2006 týkaly řízení o udělení státního občanství ČR. Jakkoli na udělení českého státního občanství není právní nárok, je žadatel o udělení státního občanství legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka řízení (viz usnesení Nejvyššího správního soudu, 6 A 25/2002-42, www.nssoud.cz). Jinými slovy bylo konstatováno, že rozhodnutí ministerstva vnitra o neudělení státního občanství je přezkoumatelné v rámci správního soudnictví, což znamená, že soudy mohou zrušit taková rozhodnutí ministerstva vnitra, která nebudou náležitě odůvodněna, a to mimo jiné i z hlediska bezpečnosti státu. Tím by do budoucna mělo dojít k překonání dosavadního přístupu ministerstva vnitra, kterým se ochránce v uplynulých letech zabýval.

Tak jako v uplynulých letech řešil ochránce i v roce 2006 podněty, které se týkaly prodlužování lhůt pro předložení dokladu, kterým má žadatel o udělení státního občanství prokázat pozbytí svého dosavadního státního občanství. Z poznatků ochránce plyne, že ministerstvo vnitra omezilo svoji dřívější praxi mnohdy několikaletého prodlužování lhůt pro předložení dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství.

Podnět sp. zn.: 389/2006/VOP/MV

Tvrdí-li žadatel o udělení českého státního občanství, že nemůže předložit doklad o pozbytí svého dosavadního státního občanství, ministerstvo vnitra by mělo nemožnost předložení dokladu prověřit a zvážit jeho prominutí. Je-li nesoučinnost úřadů státu, jehož je žadatel občanem, zřejmá, ministerstvo by nemělo lhůtu pro předložení dokladu dále prodlužovat a o žádosti o udělení státního občanství by mělo rozhodnout.

Pan A. S., státní občan státu A., požádal v roce 2001 Ministerstvo vnitra ČR o udělení státního občanství České republiky. To přerušilo správní řízení o žádosti na dobu 18 měsíců a žadatel byl vyzván k obstarání dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství nebo dokladu

o tom, že státní občanství státu A. může pozbyt až poté, co na vlastní žádost nabude české státní občanství, případně k předložení potvrzení o tom, že ke ztrátě jeho dosavadního státního občanství dojde automaticky okamžikem udělení cizího státního občanství na vlastní žádost. Jelikož požadovaný doklad nemohl od úřadů svého domovského státu obstarat, byla mu lhůta k obstarání dokladu několikrát prodloužena.

V lednu 2005 (po novelizaci zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, zákonem č. 357/2003 Sb.) požádal pan A. S. ministerstvo vnitra o prominutí výše uvedené podmínky k udělení státního občanství, jak umožňuje zákon. Ministerstvo vnitra se poté úřední cestou obrátilo na Zastupitelský úřad státu A. se žádostí o sdělení, co brání vyřizování žádosti pana A. S. o propuštění ze státního svazku, a lhůtu k obstarání dokladu žadateli dále prodloužilo. Pan A. S. se obrátil na ochránce. Ochránce sdělil ministerstvu vnitra svůj názor, že lhůta, v níž je řízení o udělení státního občanství přerušeno za účelem obstarání dokladu prokazujícího pozbytí dosavadního státního občanství, by již dále neměla být prodloužována a ministerstvo by žádosti o udělení státního občanství mělo buď vyhovět, nebo žádost zamítnout, protože podmínka prokázat pozbytí dosavadního státního občanství nebyla splněna.

Ministerstvo vnitra následně ochránce sdělilo, že po neúspěšné snaze zjistit stanovisko státu A. k postupu při vyřizování žádostí jeho státních občanů o pozbytí státního občanství byla žádost pana A. S. kladně vyřízena. Pan A. S. složil státoobčanský slib a převzal listinu o udělení státního občanství České republiky.

2.22 Činnost matričních úřadů

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 20 podnětů.

Ochránce se v roce 2006 zabýval podněty, které se týkaly např. uzavírání manželství s cizinci, a to možností prominout cizinci předložení vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření manželství nebo povinnosti předložit potvrzení o oprávněnosti pobytu na území ČR v případě občana EU. Několik stížností se týkalo zvláštní matriky v Brně. Ochránce se v roce 2006 opět setkal s případem, kdy bylo rozdílně určeno otcovství v České republice a v cizím státě. O rozdílných pravidlech pro určení otcovství v jednotlivých státech a o možnostech řešení v České republice se ochránce zmínil již v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2004. Jiným problémem, který se netýká jen zvláštní matriky, je přechylování příjmení cizích státních občanek. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu 4 As 52/2004-77 z 28. 12. 2005 (www.nssoud.cz) plyne, že matriční úřad by měl údaj o příjmení cizí státní občanky pouze přepsat z cizozemského matričního dokladu.

Od června roku 2006 bylo Kanceláři veřejného ochránce práv doručeno několik stížností na **zdlouhavé vyřizování dokladů pro děti – české občany nově narozené v cizině**. Tyto stížnosti se zpravidla týkají i dalších souvisejících problémů, zejména se zdravotním pojištěním. Dítě – český občan, narozený v cizině, má o své existenci zprvu jediný doklad – cizozemský rodný list. K vystavení českého rodného listu ze zvláštní matriky Úřadu městské části Brno-střed, na němž je uvedeno i rodné číslo, je třeba osvědčení o státním občanství, které vydává Úřad městské části v Praze 1. Teprve po přidělení rodného čísla a vystavení rodného listu ze zvláštní matriky je dítě evidováno v informačním systému evidence obyvatel. Příčina, proč vyřizování českých dokladů pro děti narozené v cizině trvá neúměrně dlouho, se netýká ani tak zvláštní matriky v Brně, ale tkíví především v situaci na Úřadu městské části v Praze 1. Ochránce se na základě stížností obrátil na tajemníka tohoto úřadu, který jej informoval, že usnesením rady městské části byla zřízena další tři systematizovaná místa v oddělení státního občanství a matrik. Nově vytvořená pracovní místa se však, i přes opakované výběrové řízení, nedaří zcela naplnit. Ochránce nastínil možnost zásadnějšího systémového řešení, spočívajícího v přenesení místní působnosti k vydávání osvědčení o státním občanství z Úřadu městské části v Praze 1 na krajské úřady podle trvalého pobytu matky dítěte. Takové řešení však vyžaduje změnit dosavadní zažitý přístup úřadů k výkladu několika zákonů, a musí mu tedy předcházet jednání a dohoda několika rezortů.

Ochránce se i v roce 2006 setkal s jednáním matričního úřadu neodpovídajícím principům dobré správy vůči rodičům, kteří chtěli učinit **souhlasné prohlášení o určení otcovství**.

Podnět sp. zn.: 3205/2006/VOP/MV

Principům dobré správy odpovídá, pokud matriční úřad osobu, která činí souhlasné prohlášení o určení otcovství, poučí o tom, za jakých podmínek (stav matky, požadavky na právní úkony dle občanského zákoníku) lze úkon považovat za platný.

Sepsání protokolu o souhlasném prohlášení o určení otcovství nemůže však matriční úřad odmítnout.

Pan M. S. podal ochránci podnět směřující proti postupu Městského úřadu ve Veselí nad Moravou. Na jiném úřadě, kde předtím žádal o zápis do zvláštní matriky, mu bylo sděleno, že rodný list syna, narozeného v roce 2004 v USA, opatřený apostilou a úředně přeložený, pro účely zápisu narození do zvláštní matriky nepostačuje. Vydání českých dokladů pro syna se proto M. S. rozhodl urychlit tím, že spolu s matkou dítěte učiní v ČR souhlasné prohlášení o určení otcovství. Úřednice na Matričním úřadě ve Veselí nad Moravou však společné prohlášení odmítla přijmout, protože matka dítěte, občanka USA N. Ch. neprokázala, že je svobodná. Jelikož v USA neexistuje žádný doklad totožnosti, v němž by byl uveden rodinný stav, rodiče dítěte navrhli, že učiní za přítomnosti soudního tlumočnicka čestné prohlášení, že matka dítěte je svobodná. Tento návrh úřednice odmítla a odmítla vydat i písemné potvrzení, že není ochotna prohlášení přijmout a z jakých důvodů.

Vyjádření úřadu zasláné ochránci se až na popis závěru ústního jednání shodovalo s tím, co M. S. uvedl ve svém podnětu. Podle úřadu nepožadoval M. S. sepsání protokolu, ale vydání jakéhokoliv potvrzení o tom, že prohlašuje, že je otcem dítěte. Vyjádření úřadu zhodnotil ochránce jako vnitřně rozporné. Bylo z něho totiž zřejmé, že M. S. a N. Ch. trvali i po vysvětlení ze strany úřednice na tom, že chtějí učinit souhlasné prohlášení.

Z právní úpravy nelze dovodit, že matriční úřad může přijmout úkony souhlasného prohlášení až poté, co si ověří, že jsou splněny všechny požadavky právního řádu na jejich platnost. Právní úprava tzv. druhé domněnky určení otcovství nestanoví pravidla postupu matričního úřadu. Pokud má úřad, před nímž je činěno souhlasné prohlášení o určení otcovství, pochybnosti o platnosti tohoto právního úkonu, sdělí to matričnímu úřadu příslušnému k zápisu narození, jemuž zasílá protokol. Matriční úřad příslušný k zápisu narození může provedení zápisu o otcovství odmítnout správním rozhodnutím.

Pro úplnost je třeba uvést, že stanovisko úřadu obsahovalo i právní úvahy, s nimiž se ochránce ztotožnil. V daném případě měl M. S. podat nejdříve žádost o vydání osvědčení o státním občanství dítěte na Úřad městské části Praha 1 a poté žádost o zápis narození dítěte do zvláštní matriky, vedené Úřadem městské části Brno-střed. Teprve pokud by Úřad městské části Praha 1 neuznal otcovství z rodného listu dítěte vydaného v USA, mohli se M. S. a N. Ch. obrátit s žádostí o vydání potvrzení o stavu matky na zastupitelský úřad USA v ČR a před kterýmkoliv matričním úřadem učinit souhlasné prohlášení o určení otcovství. Před provedením zápisu do zvláštní matriky posuzuje platnost úkonu směřujícího k určení otcovství, resp. platnost a náležitosti dokladu, kterým žadatel tento úkon prokazuje, úřad příslušný k vydání osvědčení o státním občanství ČR.

2.23 Správní činnosti (evidence obyvatel, občanské průkazy, cestovní doklady)

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 67 podnětů.

Počet podnětů týkajících se otázek spojených s údajem o **trvalém pobytu** se bude zřejmě dále zvyšovat. Správní soudy, vzhledem k ustanovení § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, dle něhož z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu ani k vlastníkovu nemovitosti, nepokládají rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu za rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, a tudíž je nepřezkoumávají (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 6As 33/2003-81 ze dne 23. 2. 2005, www.nssoud.cz). Nelze však vyloučit, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zaujme k dosavadní judikatuře správních soudů odlišné stanovisko.

Jednou z podmínek pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu je zánik užívacího práva k nemovitosti. V praxi se stává, že správní orgán se odmítne touto otázkou zabývat a návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu zamítne anebo řízení přeruší s tím, že zánik užívacího práva nebyl v řízení prokázán, a účastníka nepřímou vyzve, aby se v této věci obrátil s určovací žalobou na obecný soud. Soudy v občanskoprávním řízení se tím však odmítají zabývat, neboť pro podání určovací žaloby je nutné prokázat naléhavý právní zájem, jinak je žaloba soudem odmítnuta. Soudy několikrát judikovaly, že naléhavý právní zájem v takovém případě není dán s ohledem na ustanovení § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel.

V řízeních o zrušení údaje o místě trvalého pobytu ochránce kritizoval také formální přístup správních orgánů, které nevyvíjejí žádnou snahu, aby zjistily faktický pobyt občana, jehož údaj o místě trvalého pobytu má být zrušen, a vycházejí pouze z údajů poskytnutých navrhova-

telem. Zájmy navrhovatele jsou však v tomto řízení většinou v rozporu se zájmem účastníka řízení, jemuž je údaj o místě trvalého pobytu rušen. Ochránce vnímá jako znepokojující skutečnost, že roste počet občanů, kteří jsou hlášeni k pobytu na tzv. úřední adrese, přičemž v mnoha případech se tak děje bez vědomí těchto občanů.

Kromě procesních otázek spojených se správním řízením o zrušení údaje o místě trvalého pobytu se ochránce na základě podnětů občanů zabýval i výkladem některých hmotněprávních ustanovení zákona o evidenci obyvatel. Podle zákona o evidenci obyvatel je místem trvalého pobytu občana v době jeho narození místo trvalého pobytu matky, nedohodnou-li se rodiče jinak. Ministerstvo vnitra vykládalo toto ustanovení tak, že trvalý pobyt je tímto zákonem definován jako pobyt občana, tzn., že předmětné ustanovení zákona nelze aplikovat v případě dítěte-občana ČR, narozeného matce-cizince s povoleným trvalým pobytem na území ČR. Prvním místem trvalého pobytu takového dítěte po jeho narození se tak podle ministerstva stává sídlo ohlašovny pobytu podle místa narození. Ochránce argumentuje systematickým výkladem zákona a poukazuje i na to, že v zákoně o evidenci obyvatel je termín „trvalý pobyt“ užit v různých významech a souvislostech, nikoliv tedy jen jako pobyt občana ČR.

Ochránce se také zabýval problematikou praktické aplikace ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel. Podle tohoto ustanovení má vlastník objektu nebo jeho vymezené části právo na sdělení údajů o osobách hlášených k trvalému pobytu v objektu nebo jeho vymezené části. Jak ochránce zjistil, v praxi není toto ustanovení zákona realizovatelné, protože trvalý pobyt je evidován k číslu popisnému objektu a nikoliv k jeho konkrétní části. Na žádost vlastníka bytu proto ohlašovna není schopna řádně reagovat a dohledat osoby hlášené k pobytu ve vymezené části objektu. Změna stávajícího stavu se předpokládá s přijetím novely zákona o evidenci obyvatel. Její návrh navrhuje počítat s tím, že právo na sdělení údajů o hlášených osobách bude dáno pouze vlastníkovi celého objektu. Veřejnému ochránci práv se tato změna nejeví jako ideální, jelikož vlastnictví nemovitostí prošlo transformací, po níž je možné vlastnit i vymezenou část objektu, a proto i evidence obyvatel by měla na tuto skutečnost reagovat. Katastr nemovitostí eviduje vlastnictví ke konkrétní bytové jednotce. Připravovaný registr územní identifikace adres a nemovitostí připravovaný dřívějším ministerstvem informatiky, dnes včleněným pod ministerstvo vnitra, však s identifikací adres i pomocí čísla bytové jednotky nepočítá.

Pokud se týká vydávání **občanských průkazů**, ochránce se opakovaně i v roce 2006 setkal s tím, že úřady k žádosti občana o vydání občanského průkazu neoprávněně požadovaly předložení matričního dokladu, i když to podle zákona o občanských průkazech nebylo nutné.

Ve své zprávě o činnosti za rok 2005 ochránce informoval o dvou šetřeních, které z vlastní iniciativy zahájil na základě individuálních podnětů občanů. V prvním případě upozornil na právně nevyjasněnou úpravu postupu úřadů v otázce platnosti cestovních dokladů po změně příjmení sňatkem. Druhý problém se týkal situace občanů po ztrátě nebo odcizení občanského průkazu. Ministerstvo vnitra reagovalo na obě tyto iniciativy pozitivně. Novela (sněmovní tisk 1068 volebního období 2002–2006), která kromě mnoha dalších změn přinesla i ochráncem iniciované změny zákona o cestovních dokladech a zákona o občanských průkazech, byla po složitém legislativním vývoji schválena a vyhlášena jako zákon č. 136/2006 Sb. Od 1. 9. 2006 úřad obce s rozšířenou působností vydává na žádost občana z důvodu ztráty, odcizení, poškození nebo zničení občanského průkazu občanský průkaz bez strojově čitelných údajů s dobou platnosti jeden měsíc.

Ministerstvo vnitra ani v roce 2006 neakceptovalo doporučení ochránce umožnit zápis místa narození již neexistujících obcí do občanského průkazu jako nepovinného údaje. Nespokojení občané, kterým se stávající úprava nelíbí, se v této věci obraceli na ochránce i v roce 2006. Ministerstvo odmítlo jako neopodstatněný také návrh ochránce změnit označení tiskopisu Žádost o vydání občanského průkazu. Ochránce argumentuje tím, že označení „žádost“ neodpovídá skutečné povaze řízení o vydání občanského průkazu. Má-li občan trvalý pobyt v ČR, má povinnost mít občanský průkaz. Nepožádá-li o vydání občanského průkazu, nedoloží-li údaje uvedené ve své „žádosti“, nepřevezme-li si vyhotovený občanský průkaz, dopouští se přestupku. Naproti tomu, nepředloží-li občan potřebné doklady pro vydání cestovního pasu, jeho žádost je zamítnuta.

Podnět sp. zn.: 3812/2005/VOP/MV

Povinností správního orgánu, který rozhoduje o návrhu na zrušení údaje o místě trvalého pobytu, je provádět úřední šetření ke zjištění faktického pobytu občana, jehož údaj o místě trvalého pobytu má být zrušen.

Pan D. M. při platbě poplatku za komunální odpad zjistil, že mu byl bez jeho vědomí zrušen údaj o místě trvalého pobytu. Proti rozhodnutí Magistrátu města Brna podal odvolání, které krajský úřad zamítl jako opožděné, neboť D. M. byl v řízení u orgánu I. stupně zastoupen opatrovníkem. Podnětem k přezkumu se odmítlo zabývat i ministerstvo vnitra.

Ochránce zjistil, že odbor správních činností Magistrátu města Brna žádné šetření ke zjištění faktického pobytu pana D. M. neprováděl a jeho opatrovníkem ustanovil zaměstnance magistrátu, pracovní zařazeného do téhož odboru, který rozhodoval. Pan D. M. však od doby, kdy se nezdržoval v místě svého trvalého pobytu, vždy v úředním styku uváděl svoji kontaktní adresu.

Ochránce správním orgánům také vytkl, že se nevyjádřily k námitce D. M., že jeho manželka T. M. i přes poučení správního orgánu o povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet zatajila v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu údaj o místě faktického pobytu D. M., ač tento údaj znala.

Absenci úředního šetření ke zjištění faktického pobytu občana, jehož údaj o místě trvalého pobytu má být zrušen, a ustanovení opatrovníka z řad zaměstnanců téhož úřadu a téže organizační součásti úřadu, která vlastní řízení provádí, veřejný ochránce práv shledal za jednání neodpovídající principům dobré správy. Odbor správních činností Magistrátu města Brna jednal v daném případě sice formálně v souladu se správním řádem, ve svých důsledcích ale svým postupem porušil právo účastníka řízení na spravedlivý proces. Krajský úřad a ministerstvo se ve svých odpovědích panu D. M. zabývaly také pouze formální stránkou věci. Neodpověděly však na otázky, které D. M. ve svých podáních oprávněně kladl, a jejich závěry tak nepůsobily přesvědčivě.

2.24 Státní správa soudů

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 347 podnětů.

V porovnání s předchozími lety způsobovalo mnohem častěji průtahy v soudním řízení **doručování**. Již méně častým argumentem odůvodňujícím průtahy se stal nedostatek soudců či zaměstnanců soudu. Pravděpodobně i z toho důvodu, že vůči stěžovateli, který má garantované právo na spravedlivý proces, takové námitky neobstojí. Pokud jde o předmět soudního řízení, obvykle jsou průtahy provázána konkurzní řízení (hlavně je-li úpadcem fyzická osoba a v případě konkurzů, kde se vyskytuje velké množství věřitelů), exekuční řízení, řízení o vypořádání společného jmění manželů, rozhodování ve věcech péče o nezletilé a dědická řízení. Občané často spatřují příčiny průtahů na straně soudních znalců, správců konkurzní podstaty, soudních exekutorů a notářů.

V sídle Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně se konalo 9. 11. 2006 diskusní **setkání k vybraným otázkám státní správy soudů**, kterého ze zúčastnili předsedové krajských soudů a předsedové dalších vyšších soudů, představitelé Ministerstva spravedlnosti ČR a Soudcovské unie. Setkání bylo shrnutím poznatků ochránce a projednávalo se zejména téma vyřizování stížností na průtahy v soudním řízení (jejich příčiny a možná opatření k nápravě), ale také problematika stížností na neetické chování soudců, otázky spojené s činností znalců a tlumočnicků. Rovněž byla věnována pozornost dohledové činnosti ministerstva nad exekuční činností.

Ochránce doporučil orgánům státní správy soudů aktivněji uplatňovat své **kompetence vůči soudním znalcům** (i za současného stavu zákona o soudních znalcích a tlumočnících, který již neodpovídá potřebám společnosti). Dále otevřel otázku možného kopírování částí spisů tam, kde to nijak neohrozí rozhodovací činnost soudců. Ochránce podrobil kritice také zavedenou praxi nošení spisů mimo soudní budovu za účelem studia spisového materiálu soudcem, a to z důvodu rizika ztráty spisu či jeho částí. Ochránce zjistil, že stáže soudců u vyšších soudů se uskutečňují spíše nahodile dle momentálních potřeb vyšších soudů a přání či ochoty soudce. Z toho důvodu předsedy krajských soudů upozornil, aby postupovali koncepčně a využili plně svých manažerských možností (a to zejména ve vztahu k rozvrhu práce).

Ochránce zjistil, že řady **stížností na soudní průtahy** nejsou řádně kvalifikovány a evidovány jako stížnost dle zákona o soudech a soudcích (jedná se o tzv. urgence do spisu). Často orgány státní správy pochybily rovněž tím, že stížnost vyhodnotily jako nedůvodnou, ačkoliv při jejím vyřizování zjistily průtahy. Odůvodnily to tím, že dané průtahy jsou objektivní povahy a že nemohou zjednat žádnou nápravu. S takovým postupem ochránce nesouhlasil. Důsledkem toho jsou pak zkreslené statistické údaje státní správy soudů. Ochránce upozornil také na rizika pouhého formálního prošetření stížnosti s výmluvou na nezávislost rozhodování. Podle ochránce je vždy možný zásah do rozhodovací činnosti posuzovat reálně a ad hoc. Nic nebrání tomu, aby

při vyřizování stížnosti byla důsledně zohledněna věcná stránka případu. Ke stížnosti na soudní průtahy je oprávněn každý, přičemž ho nelze odmítnout s poukazem na nezbytné účastenství ve věci.

Pokud jde o opatření k nápravě, ochránce se domnívá, že by orgány státní správy soudů měly mnohem častěji přistoupit k omluvě a celkově šetření stížností vést v souladu s principy dobré správy vstřícněji a přiléhavěji. Rovněž je na místě přikročit i k zahájení kárného řízení.

Stejně jako v předchozích letech ochránce obdržel stížnosti na nevhodné chování soudních osob a soudních exekutorů. Obecně těchto typů stížností není mnoho, postupně se jejich počet nepatrně navyšuje a získávají na významu svým obsahem. Zatímco vyřizování stížností na nevhodné chování soudních osob je výkonem státní správy, stížnosti na soudní exekutory jsou v působnosti ochránce tehdy, kdy se jimi zabývá ministerstvo spravedlnosti v rámci dohledové činnosti (jinak jde spíše o oblast profesní samosprávy).

Ochránce zjistil, že dochází k záměně stížností na nevhodné chování soudních osob (zda jde o stížnost, podnět ke kárnému řízení, námitku podjatosti, věcnou připomínku k řízení, podnět ke kontrole či inspekci). V důsledku vadné kvalifikace stížnosti pak není evidence stížností na nevhodné chování soudních osob vypovídající. To je hlavně problém ministerstva spravedlnosti, kde se režim vyřizování stížností s námitkami proti chování soudce může štěpit do odboru personálních věcí justice, odboru stížností a dohledu, sekretariátu ministra či oddělení vnitřního auditu. Při vyřízení stížností ochránce u ministerstva zjistil nadměrný byrokratismus a rezortismus, který způsobuje pozdní vyřízení stížnosti (podání – po 2 měsících) a vyznačuje se značnou nevstřícností a nekomunikativností se stěžovatelem (s písemností se jedná často jen jako s podnětem ke kárnému řízení, pak se celá věc uzavře a stěžovatel není informován o výsledku). To ochránce nepovažuje za dobrou správu.

Dalším problémem, který ochránce zjistil, je, že při vyřizování stížností na nevhodné chování soudce v civilním řízení se nedostatečně zjistí skutkový stav (nedochází k vyslechnutí druhé strany, nevyslechne se právní zástupce či další zúčastněné osoby; zpravidla se vychází jen z protokolace, spisu, vyjádření soudce a stížnosti).

Podle názoru ochránce je třeba etické aspekty hodnotit širěji. Kromě chování soudce v jednací síni či při rozhodovací činnosti samé nelze opomíjet ani to, jak vede svůj život obecně (včetně soukromí). Jakékoliv jednání, které by bylo s to se negativně dotknout justice, je třeba zvážit z pohledu kárné odpovědnosti soudce či při vyřizování stížnosti.

Ochránce doporučil téma etiky soudců zařadit na školení soudců, justičních čekatelů a dalšího justičního personálu. Tématu by se měl věnovat prostor i na právnických fakultách, podobně jako rétorice, aby byla pěstována kultura a jemnost právnického vystupování obecně.

Podnět sp. zn.: 2840/2006/VOP/ON

Uskutečnil-li se výkon rozhodnutí o navrácení dětí do země, kde rodina společně naposledy před únosem dětí s jedním z rodičů žila, po více jak 4 letech, není naplněn účel a cíl Haagské úmluvy, která sleduje bezodkladné nastolení dříve pokojného stavu pro následné rozhodování o úpravě poměrů k dětem.

Zájmy dětí na jejich zdravém osobním vývoji jsou zohledněny tehdy, jestliže sociální pracovnice řádně připraví matku i děti na řízení, tzn. vysvětlí jim také smysl a specifika rozhodování, tedy že v dané situaci nejde o rozhodování o úpravě poměrů k dětem.

Nerozvedená matka odcestovala v roce 2001 se svými nezletilými dětmi (občané ČR i Argentiny) bez souhlasu svého manžela z Buenos Aires v Argentině, kde celá rodina naposledy žila, do České republiky, odkud matka pochází. Otec navrhl českým soudům navrácení svých dětí zpět do místa obvyklého bydliště. V únoru 2003 bylo vydáno pravomocné rozhodnutí. Posléze navrhl výkon tohoto rozhodnutí. K realizaci výkonu došlo až počátkem května 2006. Exekuce trvala přes 3 roky, přestože již existovalo vykonatelné rozhodnutí.

Stát se své odpovědnosti na zajištění urychleného navrácení uneseného dítěte nemůže zbavit poukazem na nevstřícný či odmítavý postoj některé ze zúčastněných osob. Orgány státu musí zajistit dostatečnou informovanost dětí a před realizací výkonu umožnit oddělenému rodiči, aby se mohl s dětmi pravidelně stýkat. Na styk rodiče s dětmi by měly být děti předem připraveny a v rámci styku je zapotřebí dát všem zúčastněným prostor, aby jej náležitě prožili, tj. dbát mimo jiné práva na soukromí při setkání. Soudní řízení musí včetně výkonu proběhnout urychleně, nejlépe do šesti týdnů od návrhu.

Za příčiny zdlouhavého projednávání u soudu lze označit:

- složitost případu (cizí prvek – zejména v doručování, překlady a přemístění otce pro účely realizace výkonu rozhodnutí apod., znalecké posudky, součinnost orgánů státu a předmět řízení, jež se vyznačuje zvýšenou mírou emocionality);
- obstrukční jednání matky dětí (jednala svévolně, pohrdala soudem, neplnila dobrovolně rozhodnutí soudu a mařila jeho výkon);
- postupem sociální pracovnice, která v důsledku nedostatečného pochopení podstaty mezinárodního práva (kdy nerozlišovala důsledně, že se nejednalo o rozhodování o úpravě poměru k dětem, ale o vrácení unesených dětí) nebyla posléze jako kolizní opatrovník schopna řádně poučit matku a usměrnit její chování;
- váhavý postup soudu (došlo k odložení vykonatelnosti rozhodnutí v souvislosti s návrhem na obnovu řízení; s poukazem na podané dovolání bylo přerušeno řízení o obnově řízení) zvláště ve vykonávacím řízení (které se uskutečnilo v rámci exekuce jednání, soud vyzval povinnou k plnění, dvakrát jí byla uložena pokuta);
- nezodpovědné nebo typicky obstrukční chování právního zástupce matky, pokud v této věci podal dovolání, které bylo z českého zákona nepřípustné;
- nedostatečná organizace práce na Nejvyšším soudu ČR (spis byl na soudu cca 13 měsíců; mělo dojít k odmítnutí rozhodnutí a s ohledem na předmět řízení a zájmy dětí mohla být věc předržena v pořadí mimo rozvrh práce);
- právní rámec rozhodování o navrácení unesených dětí, který umožnil, aby řízení trvalo déle, než lze s ohledem na zájmy dětí očekávat (matka dětí využívala opravných prostředků a dalších návrhů, soud povinnou v exekucním řízení vyzval k plnění a ukládal jí pokuty).

Ochránce tedy zjistil, že sociální pracovnice řádně nevyvětlily matce ani dětem smysl řízení dle Haagské úmluvy, ministerstvo práce a sociálních věcí nezajistilo kvalifikovaný výkon státní správy, soudní řízení (zejména exekuce a řízení před Nejvyšším soudem) provázely průtahy, dohled ministerstva spravedlnosti nad délkou řízení a činností orgánů státní správy soudů byl nedostatečný a formální, ministerstvo spravedlnosti a ministerstvo práce a sociálních věcí mají prodlevy v přípravě aktuální společné instrukce, kterou se upravuje postup při výkonu soudních rozhodnutí.

Ochránce dotčeným úřadům navrhl, aby:

1. se za účelem prohloubení kvalifikace a naplnění metodické pomoci uskutečnil seminář na téma Aplikace Haagské úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, a to v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv v období IV. čtvrtletí 2006;
2. byla dokončena aktuální instrukce pro úřady a soud týkající se postupu při výkonu soudních rozhodnutí o výchově nezletilých dětí;
3. Nejvyšší soud provedl změnu rozvrhu práce tak, aby vyloučil průtahy v dovolacím řízení;
4. došlo ke změně českých procesních zákonů tak, aby odpovídaly mezinárodním závazkům a komunitárnímu právu, pokud jde o včasnost rozhodování, případně aby byly při rozhodování dle Haagské úmluvy vyloučeny mimořádné opravné prostředky, které bránily operativnímu rozhodování;
5. ministr spravedlnosti upřesnil podobu dozorové činnosti ministerstva (zejména pokud jde o rozsah a intenzitu), případně stanovil pomocná kritéria pro tuto činnost a informoval o tom ochránce;
6. ministr práce a sociálních věcí upřesnil podobu metodické pomoci s krajskými úřady a spolupráce s Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

Navržená opatření byla již splněna. Nad rámec těchto doporučení ombudsmana v průběhu semináře došlo k dohodě, že bude pro občany, kteří mají děti (či uzavírají sňatek) s cizincem, vytvořen informační tiskopis obsahující základní poučení a odkazy na nevládní organizace, jež by mohly občanům poskytnout základní pomoc v zahraničí. Ministerstvo spravedlnosti ČR takový leták již připravilo.

Podnět sp. zn.: 4526/2005/VOP/DL

Pokud soudní znalec ustanovený soudem k vypracování znaleckého posudku přes výstrahu soudu neplní nebo porušuje své povinnosti, může být orgánem, který ho do funkce jmenoval, odvolán a vyškrtnut ze seznamu znalců. V úvahu rovněž přichází snížení odměny znalci za způsobené průtahy v řízení, uložení pořádkového

opatření či přezkoušení jeho odborných znalostí, pokud znalec nereaguje na výzvy soudu k dodání posudku, k vrácení spisu apod.

Ochránce se zabýval stížností paní L. P. na průtahy v soudním řízení o vypořádání společného jmění manželů vedeném u Okresního soudu Praha-východ. Žaloba byla podána již v roce 2002. Ve věci proběhla od podání žalobního návrhu do doby podání podnětu k ochránci (1. 12. 2005) pouze čtyři jednání a při posledním jednání, které proběhlo již 4. 11. 2004, byl ustanoven znalec. Znalec byl dlouhodobě nečinný i přes opakované urgencye soudu. Předseda soudu se v odpovědi na stížnost paní L. P. na průtahy v řízení nevyjádřil k plynulosti řízení, neboť neměl k dispozici spis, který se od 23. 6. 2005 nacházel u znalce. Znalec se soudem nekomunikoval, byl vyzván k navrácení spisového materiálu, posudek soudu přesto nedodal. Ochránce v rámci svého šetření požadoval na orgánech státní správy soudu přijetí přísnějších opatření vůči znalci a vyjádření k průtahům i v předchozím období.

Předseda soudu souhlasil s obsahem zprávy ochránce o šetření, uvedl další opatření soudu k odstranění závadového stavu v souvislosti s nevypracováním znaleckého posudku a nevrácením soudního spisu i bez znaleckého posudku. Znalec po uložení pořádkové pokuty ve výši 5 000 Kč ani po výzvě soudu nevrátil soudní spis, takže byl z iniciativy soudu kontaktován telefonicky a 24. 3. 2006 sdělil příslušné soudkyni, že oslovil účastníky řízení a jejich právní zástupce po nalezení spisu a přislíbil urychlené vypracování znaleckého posudku. Znalec 10. 5. 2006 soudu osobně doručil spis s vypracovaným znaleckým posudkem a omluvným dopisem. Vysvětlil, že při stěhování jeho pracoviště došlo k založení soudního spisu, po jeho nalezení se okamžitě spojil s účastníky řízení a jejich právními zástupci. Omluvil se i za velmi nevhodnou komunikaci se soudem. Ochránce po provedeném šetření neshledal další neodůvodněné průtahy ani jiné pochybení na straně Okresního soudu Praha-východ, přijatá opatření k nápravě spočívající v projednání věci se znalcem za jeho přítomnosti v poradním sboru znalců, udělení výtky tomuto znalci, uložení pořádkového opatření a přezkoušení jeho odborných znalostí shledal dostatečnými, jakož i opatření k zajištění plynulosti řízení přijatá předsedou soudu spočívající v pravidelných měsíčních prověrkách postupu soudu. S ohledem na předchozí zjištěné průtahy v činnosti znalce a skutečnost, že řízení v dané věci dosud nebylo skončeno, ochránce požádal předsedu soudu o podávání pravidelných zpráv o stavu řízení.

Podnět sp. zn.: 421/2006/VOP/DL

Opatrovnické věci týkající se výchovy a výživy nezletilých dětí je třeba projednat přednostně. Evropský soud pro lidská práva ukládá povinnost zvláště rychlého a pečlivého vyřízení těchto věcí, což je třeba zohlednit i při vyřizování stížností na průtahy v těchto řízeních orgány státní správy soudu, které na plynulost řízení dohlíží. Pokud byly ve věci shledány objektivní důvody (např. pokud se soud potýká s nedostatkem jednacích síní), které neumožnily věc bez průtahů projednat a rozhodnout, mělo být stěžovateli v odpovědi na stížnost na průtahy v řízení přesvědčivě vysvětleno, z jakých důvodů nebylo možné tak učinit, a zejména jaké kroky činí orgány státní správy soudu k tomu, aby ve věci nedocházelo ani k subjektivním průtahům. Stížnost neměla být bez dalšího vyhodnocena jako neopodstatněná.

Ochránce se zabýval stížností ing. J. S. na průtahy v odvolacím řízení směřujícím vůči Okresnímu soudu v Olomouci, Krajskému soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, a ministerstvu spravedlnosti. Ačkoliv byl rozsudek Okresního soudu v Olomouci vydán již na počátku dubna 2005, odvolací soud ve věci ničeho nečinil, k dotazu stěžovatele v lednu 2006 na stav vyřizování věci mu bylo sděleno, že spis ještě nebyl ani přidělen soudci; jeho stížnost shledala místo-předsedkyně krajského soudu bez jakéhokoliv vysvětlení jako neopodstatněnou a jako nejbližší termín pro nařízení odvolacího jednání se jevil začátek druhého čtvrtletí roku 2006. Ochránce po prošetření záležitosti konstatoval, že dobu nejméně 10 měsíců bez úkonu ve věci, kterou je třeba projednat přednostně, považuje za nepřiměřenou, za nepřijatelný považoval i způsob vyřízení stížnosti na průtahy. Soudkyně ve věci od přidělení spisu 23. 6. 2005 do data ukončení své stáže u krajského soudu k 31. 12. 2005 neučinila ve věci žádné úkony ani nenařídila jednání. Tyto průtahy ochránce považuje za neodůvodněné. V souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení v této opatrovnické věci ochránce poukázal na Zprávu Ministerstva spravedlnosti ČR z 2. 3. 2006 (č. j.: 11/2006-KVZ-SP/1) za období od 1. 7. do 31. 12. 2005 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva. Současně konstatoval, že materiální a personální situaci pobočky krajského soudu v Olomouci vnímá jako velmi závažnou až alarmující.

Také v postupu odboru dohledu a stížností ministerstva spravedlnosti shledal při vyřizování stížnosti rozpor s principy dobré správy. Ministr spravedlnosti se vyjádřil ke způsobu vyřizování stížnosti orgány státní správy soudu – ztotožnil se s názorem ochránce v tom smyslu, že

pokud jsou orgánem správy soudu v rámci řešení stížnosti na průtahy dle zákona o soudech a soudcích shledány v plynulosti postupu soudu závady, je nezbytné stížnost vyhodnotit jako důvodnou (popř. částečně důvodnou) bez hledu na to, zda se jedná o průtahy subjektivně zaviněné, nebo průtahy, které jsou dány objektivními příčinami. Bylo přijato opatření, že s uvedeným stanoviskem seznámí předsedu Krajského soudu v Ostravě, a upozorní ho, že stížnosti na průtahy v řízení dle zákona č. 6/2002 Sb. je možno hodnotit jako nedůvodné pouze v případech, kdy žádné závady v plynulosti postupu soudu nejsou zjištěny. Ochránce přijatá opatření shledal dostatečnými.

Podnět sp. zn.: 2242/2006/VOP/TČ

Obdrží-li věřitel přihlášený do konkurzu vyznění správce konkurzní podstaty, že jeho pohledávka jím byla v celé výši popřena, musí být současně poučen o možnosti podat žalobu proti správci. Poté, co věřitel využije svého oprávnění (podá žalobu), je povinností vyšší soudní úřednice toto podání zapsat do rejstříku Nc, případně vyzvat účastníka řízení k odstranění vad podání.

Již v průběhu roku 2004 se na ochránce obrátil pan J. T. s žádostí o pomoc ve své záležitosti týkající se nečinnosti Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen soud), který dosud nereagoval na jeho podání z 29. 11. 2000. Ochránce mu doporučil obrátit se na předsedu krajského soudu s dotazem, jak to s jeho odvoláním vypadá, což pan J. T. učinil. Na jeho dotaz soud reagoval tak, že pan J. T. byl vyzván k doplnění a upřesnění svého podání. Na výzvu pan J. T. v určené lhůtě zareagoval a doručil soudu požadované doklady, avšak i nadále se v dané věci nic nedělo.

Proto ochránce zahájil šetření, kterým zjistil pochybení vyšší soudní úřednice, která poté, co pan J. T. reagoval na výzvu soudu a doložil požadované doklady, nepostupovala důsledně v souladu občanským soudním řádem a jeho podání nezapsala do rejstříku Nc a nevyzvala pana J. T. k odstranění vad podání.

Pochybení bylo vyšší soudní úřednici vytknuto a napraveno tím, že byl založen nový spis pod sp. zn.: 17 Nc 1510/2006 a panu J. T. bylo zasláno usnesení soudu, kterým byl vyzván k doplnění svého původního podání z 29. 11. 2000. Proto ochránce šetření uzavřel dle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Podnět sp. zn.: 3737/2005/VOP/PKK

Za nevhodné chování soudce je třeba požadovat poskytování právního poradenství (byť by šlo o poskytování právního poradenství pro sdružení, jehož je soudce členem). Soudce dále není oprávněn ani doporučit k poskytování právního poradenství třetí osoby. Jestliže již soudce k takovému kroku přistoupí, přičítá se neetické jednání této osoby k tíži soudce.

Členové sdružení M. se na ochránce obrátili s podnětem, který směřoval proti výsledku posouzení jejich stížnosti ze strany ministerstva spravedlnosti. Stěžovatelé poukazovali na nevhodné chování bývalého člena jejich sdružení, soudce J. H., který se svým jednáním měl dopustit prohřešků proti soudcovské etice. Stěžovatelé jednak poukazovali na to, že díky úmyslně nesprávnému právnímu poradenství soudce způsobil jejich sdružení značnou škodu. Dále poukazovali na to, že soudce následně doporučil k řešení právních záležitostí svého známého, který však posléze začal v soudních sporech zastupovat protistranu.

Ochránce proti postupu ministerstva spravedlnosti zahájil šetření, přičemž shledal, že soudce skutečně jednal způsobem, který je v rozporu se zásadami soudcovské profesní etiky. Především ochránce konstatoval, že soudcům nepřísluší poskytovat právní poradenství (byť by šlo o poradenství pro sdružení, jehož je soudce členem). Zákon sice soudci nezakazuje být členem sdružení (tj. samotná tato skutečnost není porušením zákona, neboť jde o výkon sdružovacího práva zaručeného Listinou základních práv a svobod), obsahová náplň tohoto členství však již je regulována zákonem o soudech a soudcích. Znamená to tedy, že soudce by měl vystupovat pouze jako řadový člen a neměl by jednat za sdružení na veřejnosti jakožto jeho mluvčí či představitel, neměl by být členem volených orgánů (ať již orgánů řídicích či kontrolních) a současně by v rámci svého členství zásadně neměl pro sdružení poskytovat právní služby. Ve všech takových případech se totiž soudce vystavuje vážnému riziku, že zájmy, které takovou aktivitou prosazuje, se mohou stát příčinou sporů (mimosoudních, ale i soudních). V takové situaci je potom soudce přímo či nepřímo vtahován do konfliktních situací, které ohrožují nezávislost a nestrannost soudcovské funkce.

Ochránce v rámci šetření konstatoval, že zákon o soudech a soudcích zakotvuje pro jednání soudce v občanském životě tzv. princip předběžné opatrnosti. Znamená to, že se vyžaduje, aby se soudce zdržel určitého jednání v případě, že toto jednání se jeví jako potencionálně kolidující s požadavky nezávislosti, nestrannosti a ochrany soudcovské autority/důstojnosti. Právě tento princip je porušován v případě poskytování právních služeb soudcem. K otázce, zda soudce může doporučit k poskytování právního poradenství třetí osobu, ochránce zaujal stanovisko, že takové jednání je pro soudce opět nepřijatelné a ohrožuje důvěru v jeho nezávislost a nestrannost. Jestliže již soudce poruší toto tabu (tedy pokud doporučí konkrétní osobu k poskytování právních služeb), nese z titulu své funkce nepřímou odpovědnost za nečestné či protiprávní jednání dané osoby. Ochránce shledal, že soudce se dopustil jednání, které bylo v rozporu s požadavky soudcovské profesní etiky (spáchal tak disciplinární delikt, za který s ním mělo být zahájeno kárné řízení), a konstatoval, že ministerstvo spravedlnosti stížnost zástupců sdružení neposoudilo správně. Vzhledem k tomu, že již uběhla propadná lhůta pro zahájení řízení, ochránce nemohl po ministerstvu požadovat, aby takový návrh podalo a pouze požádal ministra spravedlnosti, aby se k závěrům ochránce vyjádřil a aby v budoucnu posuzoval případy nevhodného chování soudců uvedeným způsobem. Ministr žádosti ochránce vyhověl a přislíbil v budoucnu využívat právních závěrů veřejného ochránce práv při podávání kárných žalob.

Podnět sp. zn.: 3901/2004/VOP/KP

Vystupování soudce pod pseudonymem je jednáním, jež dosahuje takové intenzity nevhodnosti, že se kvalifikuje jako jednání v rozporu s principy řádného výkonu soudcovského povolání.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem ředitelky základní školy (dále jen ZŠ) směřujícím proti chování soudkyně A. M. jakožto zákonné zástupkyně nezletilého žáka ZŠ. Soudkyně se dle názoru stěžovatelky nepřiměřeně angažovala na straně žalující v řízení o správní žalobě proti unesení zastupitelstva města, kterým bylo schváleno sloučení dvou ZŠ. Soudkyně byla autorkou správní žaloby a zpočátku ve věci vystupovala veřejně, v tisku a na internetu pod pseudonymem. Svým vystupováním na schůzi sdružení rodičů vyvolávala negativní postoje ostatních rodičů vůči ředitelce ZŠ. Ochránce se zabýval postupem ministerstva spravedlnosti ČR při vyřizování stížnosti na nevhodné chování soudkyně a konstatoval jeho pochybení spočívající v nedostatečném prošetření stížnosti v části týkající se užívání pseudonymu soudkyní.

K vystupování A. M. v rámci schůze sdružení rodičů, kde jednala jako rodič a člen sdružení hájící své oprávněné zájmy, respektive zájmy svého dítěte, neměl ochránce výhrad, neboť se neprokázalo, že by její vystupování na této schůzi bylo nevhodným či neslučitelným s výkonem soudcovského povolání. Veřejné vystupování soudkyně pod pseudonymem však bylo ochránцем označeno za jednání dosahující takové intenzity nevhodnosti jednání soudce, že je kvalifikoval jako jednání v rozporu s principy řádného výkonu soudcovského povolání. Zastírání identity soudkyně nutně vzbudilo dojem, že tak činila s vědomím, že eventuálně bude jednat neslučitelně s požadavky stanovenými zákonem o soudech a soudcích a pravidly přiměřenosti. Pokud soudkyně hájila oprávněný zájem svůj, či v daném případě svého dítěte, nebylo důvodu, aby při takovém jednání vystupovala pod cizím jménem. Jestliže tak tedy učinila, zřejmě tušila, že by jakožto soudkyně neměla prosazovat svůj názor natolik razantně a zvoleným způsobem. Vystupování pod cizím jménem se nedá vysvětlit jinak než jako nekvalifikovaný pokus nenaplnit požadavky stanovené zákonem o soudech a soudcích, zejména v jeho ustanovení § 80 odst. 4, dle něhož je soudce povinen si při své činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu svých politických práv počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu nebo nenarušovala důstojnost soudcovské funkce anebo mu nebránila v řádném výkonu funkce soudce. Má-li tedy soudce učinit zadost tomu, co ukládá zákon o soudech a soudcích, musí vždy vystupovat pod svým jménem a otevřeně.

Podnět sp. zn.: 1971/2006/VOP/TČ

Zajistí-li soudní exekutor movité věci pojaté do soupisu při provádění výkonu rozhodnutí, ačkoli bylo soudem rozhodnuto o odkladu rozhodnutí do doby, než bude soudem rozhodnuto o vylučovací žalobě, jedná se o nesprávný úřední postup.

Na ochránce se obrátila paní K. L. se stížností na postup soudního exekutora při provádění mobiliární exekuce. V podání poukázala na nevybíravé chování zaměstnanců soudního exekutora a současně na to, že její věci byly zajištěny, ačkoliv bylo vydáno rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí do doby, než bude rozhodnuto vylučovací žalobě, kterou podala.

Poněvadž se paní K. L. obrátila se stížností na postup soudního exekutora na Exekutorskou komoru ČR a „na vědomí“ stížnost zaslala ministerstvu spravedlnosti, odboru dohledu a stížností (dále jen ministerstvo), a předsedkyni Okresního soudu v Olomouci, rozhodl se ochránce obrátit na ministerstvo s žádostí o prošetření jednání soudního exekutora. Jelikož nad činností exekutorů provádí dle zákona dohled i předsedové soudu, obrátil se ochránce i na předsedkyni okresního soudu.

Na základě žádosti ochránce ministerstvo prošetřilo stížnost paní K. L. na jednání soudního exekutora a dospělo k závěrům, že většina výhrad není opodstatněná. Zjistilo, že problematickým se jeví postup exekutora, který zajistil movité věci, přestože okresní soud rozhodl o odkladu výkonu rozhodnutí do doby, než skončí řízení o vylučovací žalobě. K dané věci uvedlo, že k zajištění movitých věcí přistoupil sice exekutor před právní moci usnesení o odkladu, avšak v době, kdy předmětné usnesení bylo jeho úřadu doručeno. Proto se ministerstvo přiklonilo k závěru, že po rozhodnutí o odkladu provedení exekuce není možné sepsané movité věci zajistit. Exekutorovi byl proto tento postup vytknut – při volbě opatření přitom ministerstvo vycházelo z úvahy, že smysl institutu odkladu exekuce, kterým je předejít pro povinného těžkým, popř. neodčinitelným následkům, nebyl zásadním způsobem dotčen.

Předsedkyně okresního soudu obecně uvedla, že se soud snaží usměrňovat činnost soudních exekutorů, kteří se ve větší míře podílejí na vyřizování věcí, jež jsou vedeny u tohoto soudu. Problémové otázky bývají přitom předmětem gremiální porady občanskoprávního úseku okresního soudu. Předsedkyně dále podotkla, že dozorová oprávnění předsedů soudů, která jim dává exekuční řád, nemohou zásadněji ovlivnit činnost soudních exekutorů, to může činit jen legislativa.

2.25 Správa pozemních komunikací

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 96 podnětů.

V roce 2006 veřejný ochránce práv zaznamenal oproti předchozím letům vyšší počet podnětů týkajících se problémů s **veřejným přístupem na účelové komunikace**. Stejně jako v minulosti se na něj obraceli občané se žádostmi o pomoc z důvodu, že na cestu, kterou byli zvyklí po delší dobu užívat, její vlastník umístil překážku, jež je omezuje nebo jim zcela brání v užívání této cesty. Podněty však ochránci přicházely také ze strany majitelů pozemků, kteří jsou nuceni strpět jejich veřejné užívání. Při šetření těchto podnětů ochránce zaznamenal, že na daném úseku veřejné správy stále přetrvává neznalost silničních správních úřadů o jejich působnosti a pravomocích, které jim přiznává zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Pochybení se však opakovaně dopouštějí i stavební úřady, jež při povolování staveb rozhodují bez znalosti místních poměrů a nevyžadují stanovisko silničních správních úřadů k charakteru předmětného pozemku.

Veřejný ochránce práv v reakci na opakovaná zjištění o nesprávném postupu silničních správních úřadů připravuje sborník týkající se účelových a místních komunikací.

Podnět sp. zn.: 2551/2006/VOP/MB

V důsledku změny vlastnictví pozemku nemůže dojít k zániku účelové komunikace, která se na něm nachází. Nový vlastník je povinen respektovat užívání pozemku pro komunikační účely.

Se svým podnětem se na ochránce obrátila paní K. Š., která k příjezdu na zahradu užívá pozemek, jenž byl ve vlastnictví obce a nedávno jej koupila jiná osoba. Stěžovatelka se obávala, že nový vlastník jí může zabránit v užívání tohoto pozemku. Veřejný ochránce práv proto kontaktoval Městský úřad v Ledči nad Sázavou jako příslušný silniční úřad a požádal jej o vyslovení stanoviska k charakteru daného pozemku. Od úřadu obdržel vyjádření, že pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Stěžovatelka byla na základě tohoto vyjádření městského úřadu ochráncem vyrozuměna v tom směru, že vzhledem k charakteru pozemku jí vlastník nemůže pouze na základě své vůle zabránit v jeho užívání. V případě, že by tak učinil, může se stěžovatelka domáhat zjednáání nápravy u městského úřadu jako příslušného silničního správního úřadu, který je dle zákona o pozemních komunikacích povinen chránit veřejný přístup.

Podnět sp. zn.: 877/2006/VOP/MB

Účelová komunikace vzniká ze zákona, nikoliv na základě správního rozhodnutí, nicméně otázku charakteru pozemku je závazně povinen posoudit silniční správní úřad.

Na ochránce se obrátili manželé R., kteří si stěžovali na umístění tabule s názvem ulice na své nemovitosti. Jádrem problému se však ukázalo to, zda je zpevněná plocha před jejich domem a na ni navazující nezpevněná cesta účelovou komunikací.

V rámci šetření se ochránce seznámil s korespondencí stěžovatelů s Úřadem městského obvodu Ostrava-Poruba a bylo také provedeno místní šetření.

Ve zprávě o šetření ochránce úřadu vytkl pochybení spočívající v tom, že silniční správní úřad nezaujal v případě žádné stanovisko k otázce charakteru pozemku, přestože stěžovatelé opakovaně uváděli, že se jedná o soukromý, neveřejný pozemek.

2.26 Dopravně správní agenda

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 49 podnětů.

Podněty z oblasti dopravně správní agendy zahrnují problémy, s nimiž se občané potýkají v souvislosti s **registrací vozidel**, jejich dovozem do České republiky nebo při **získávání řídičských oprávnění**. V roce 2006 zaměřil ochránce svou pozornost také na problematiku **dovozu starších vozidel** do České republiky.

Podnět sp. zn.: 3034/2005/VOP/MV

Dokud není prokázán opak, platí, že řidičský průkaz osvědčuje skutečnosti v něm uvedené. Úřad nemůže rozhodnout, že žadatel o výměnu řidičského průkazu neudělí oprávnění k řízení pro skupinu motorových vozidel, vyznačené v řidičském průkazu, avšak nezaznamenané v registru řidičů ani v protokole o zkoušce, ale musí deklaratorním rozhodnutím prohlásit, zda oprávnění bylo či nebylo v minulosti žadatelé uděleno.

Pan I. Z. podal na Městském úřadě ve Znojmě žádost o výměnu řidičského průkazu. Po převzetí nového řidičského průkazu však zjistil, že nový průkaz nebyl vyhotoven ve stejném rozsahu skupin řidičského oprávnění. Na ústní dotaz mu městský úřad sdělil, že skupina A (motorocykly) není v jeho kartě řidiče zaznamenána. Pan I. Z. tvrdí, že řidičské oprávnění pro řízení motorových vozidel této skupiny mu bylo uděleno v roce 1978 spolu s oprávněním pro řízení vozidel skupiny T. Pan I. Z. následně požádal úřad o písemné stanovisko. Odpověď vedoucího odboru dopravy ho neuspokojila, a proto se obrátil na veřejného ochránce práv.

Vedoucí odboru dopravy Městského úřadu ve Znojmě ve svém vyjádření ochránci argumentoval příslušnými ustanoveními zákona o provozu na pozemních komunikacích, zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a ustanoveními prováděcích předpisů, která platí v současné době. Ochránce se s touto argumentací neztotožnil. Úřad pochybil, když po zjištění rozporu údajů v žádosti a v dosavadním řidičském průkazu s údaji v úředních záznamech vydal panu I. Z. nový řidičský průkaz pouze na základě údajů v úředních záznamech. Aniž úřad rozhodl ve správním řízení o tom, že údaj o řidičském oprávnění k řízení motorových vozidel skupiny A v dosavadním řidičském průkazu neodpovídá skutečnosti, neumožnil panu I. Z. toto oprávnění využívat.

Městský úřad ve Znojmě sice rozhodl poté, co marně uplynula lhůta k vyjádření a ochránce žádal o přijetí opatření, ale tak, že panu I. Z. řidičské oprávnění pro skupinu A neuděluje. Ochránce proto vyrozuměl o svém stanovisku krajský úřad. Pan I. Z. se nezávisle na tom proti rozhodnutí odvolal. Krajský úřad v odvolacím řízení rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí. Městský úřad ve Znojmě se poté řídil právním názorem odvolacího orgánu. Pan I. Z. převzal jako náhradní doklad za odebraný řidičský průkaz nový řidičský průkaz opravňující jej i k řízení motorových vozidel skupiny A. Městský úřad řízení o žádosti o výměnu řidičského průkazu přerušil, aby vyřešil předběžnou otázku, zda bylo panu I. Z. v roce 1978 řidičské oprávnění pro skupinu A uděleno. Úřad teprve nyní zjišťoval, jaké předpisy upravovaly udělování řidičských oprávnění v roce 1978, a orgánům činným v trestním řízení oznámil podezření ze spáchání trestného činu padělání a pozměňování veřejné listiny. Expertiza provedená orgány činnými v trestním řízení pravost předmětného razítka v řidičském průkazu neprokázala ani nevyvrátila. Správnímu orgánu se nepodařilo doložit, že panu I. Z. nebylo uděleno řidičské oprávnění skupiny A. Svým rozhodnutím pak v plném

rozsahu vyhověl žádosti pana I. Z. o výměnu řidičského průkazu, tedy i v části pro řidičské oprávnění motorových vozidel skupiny A, která nebyla v úředních záznamech evidována.

Podnět sp. zn.: 4491/2005/VOP/MON

Praxe správních orgánů, které v registru řidičů evidovaly dopravní přestupky starší tři let a přestupky, za něž byla uložena pokuta nižší než 2 000 Kč, byla chybná.

Ochránce šetřil podnět pana K. D., který se týkal, kromě jiného, oprávněnosti evidence dopravních přestupků v dopravní kartě řidiče. Stěžovatel poukazoval na to, že obsahem jednoho z přestupkových spisů se stala jeho evidenční karta řidiče, v níž bylo evidováno celkem 18 přestupků, a to počínaje rokem 1991. Stěžovatel napadal skutečnost, že správní orgán toto číslo zmínil v odůvodnění svého rozhodnutí, kterým stěžovatele uznal vinným, a to v souvislosti s úvahami o výši pokuty, a poukazoval na fakt, že podle platné právní úpravy smějí být evidovány pouze přestupky, které nejsou starší tři let a byly potrestány částkou alespoň 2 000 Kč.

Předmětem šetření se stalo, zda nabytím účinnosti zákona č. 361/2001 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, k 1. 7. 2001 nevyvstala tehdejšími okresními úřady, na které v té době dopravní agenda přešla, povinnost vymazat z evidenční karty řidiče údaje, které přesahovaly rozsah výše citovaného ustanovení.

Podle vyjádření Městského úřadu v Přerově údaje, které byly do evidence přestupků zaneseny před účinností zákona o provozu na pozemních komunikacích, nebyly z evidence vyřazeny, neboť zákon vynětí neupravoval. Zápisy, které byly do evidence přestupků zařazeny před účinností zákona, tak postupně přešly od Policie ČR k okresním úřadům a poté k úřadům obcí s rozšířenou působností. Úřad argumentoval tím, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, proto není bez zákonného zmocnění oprávněn zápisy z evidencí odstraňovat.

Úřad pro ochranu osobních údajů ochránci sdělil, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ukládá správci osobních údajů povinnost uchovávat osobní údaje pouze po dobu, která je nezbytná k účelu jejich zpracování. Účel v tomto případě vyplývá ze zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Ochránce zaujal stanovisko, že po nabytí účinnosti zákona č. 361/2000 Sb. k 1. 7. 2001 měly správní orgány vymazat přestupky, které přesahovaly rozsah nově vymezený zákonem – tj. byly starší tři let anebo novější, avšak sankcionované částkou nižší než 2 000 Kč. Podle názoru ochránce ustanovení § 119 odst. 2 písm. g) zákona o provozu na pozemních komunikacích jiný postup neumožňovalo. Zákon sice neobsahoval žádné ustanovení, které by výslovně ukládalo povinnost mazat údaje, které neodpovídají definici předmětného ustanovení, ovšem takové ustanovení v zákoně nebylo nezbytné. Předmětné ustanovení určuje totiž zcela jasně, jaké údaje o dopravních přestupcích může registr řidičů obsahovat. Údaje přesahující tento rámec by v registru řidičů být neměly. Opačný stav neodpovídá zákonu o provozu na pozemních komunikacích a zákonu na ochranu osobních údajů.

Místopředseda vlády a ministr dopravy Ing. Milan Šimonovský veřejnému ochránci práv sdělil, že 1. 7. 2006 nabývá účinnosti novela zákona o provozu na pozemních komunikacích, kterou dochází ke změně – evidovány budou nadále všechny dopravní přestupky bez omezení. Dále uvedl, že při tvorbě nového programu pro vedení tohoto registru bylo požadavkem ministerstva dopravy, aby se při migraci dat do nové aplikace automaticky vymazaly záznamy přestupků starších tří let od data spáchání, bez ohledu na to, zda byly spáchány po nabytí účinnosti zákona č. 361/2000 Sb., nebo před ním.

2.27 Státní správa na úseku elektronických komunikací

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 60 podnětů.

I v roce 2006 se veřejný ochránce práv zabýval problematikou **nevyžádaného přeměrování na linku se zvýšenou tarifací v síti internet**. V činnosti Českého telekomunikačního úřadu shledal pochybení, spočívající především v tom, že se úřad nezabýval okolnostmi, za nichž došlo k přeměrování, resp. zda byla telekomunikační služba řádně poskytnuta také ze strany tzv. alternativního operátora, který většinou linku se zvýšenou tarifací provozoval. Český telekomunikační úřad se těmito okolnostmi nezabýval, vycházel z praxe vyřizování reklamací tehdejšího ČESKÉHO TELECOMU, a. s., který službu alternativního operátora ze svého postavení neřešil, a naučtované částky potvrdoval.

Ochránce (s přihlédnutím k německé judikatuře) navrhl jako opatření k nápravě odškodnění poškozených občanů. Český telekomunikační úřad připustil, že dosavadní přístup změni a že ve svém dalším rozhodování názory ochránce zohlední.

Představitelé Českého telekomunikačního úřadu přislíbili, že tato změna postoje se promítne i v případech již rozhodnutých, pokud lze učiněná rozhodnutí přezkoumat, tj. u rozhodnutí, která nejsou starší jednoho roku. U rozhodnutí starších, mezi než bohužel patří i případy občanů, na základě jejichž podnětů se ochránce problematikou zabýval, už nejsou (také v důsledku prvotního zatvrzelého postoje Českého telekomunikačního úřadu) dány podmínky pro uplatnění některého mimořádného opravného prostředku, kterým by bylo možné dosavadní rozhodnutí změnit.

Podnět sp. zn.: 2783/2005/VOP/MON

I. Koncoví uživatelé musí mít možnost reklamovat poskytnutou službu obsahu nebo efektivně uplatnit námitky proti podmínkám, za nichž byla poskytnuta. Je třeba vždy zohlednit praktiky nekalé soutěže, či dokonce kriminální praktiky poskytovatelů služeb, zvláště s ohledem na značné množství postižených tzv. podvodným automatickým přesměrováním na služby se zvýšeným tarifem.

II. Jednotlivci nemůže být ze strany státu odmítána spravedlnost a je povinností státu vyřešit případné vzájemné negativní kompetenční konflikty. Český telekomunikační úřad a Česká obchodní inspekce jsou povinny zajistit ochranu spotřebitele na trhu elektronických komunikací. Možnost podání žaloby u soudu či trestního oznámení tím není dotčena.

Pan M. R. si stěžoval na vyúčtování společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., za poskytnuté telekomunikační služby. Výši vyúčtování ovlivnil fakt, že M. R. byl na internetu v některých případech podvodně připojen na linky se zvýšenou tarifací. Připojení na vyšší tarif se odehrálo automaticky, aniž měl stěžovatel možnost se pro takovou službu rozhodnout.

Jeho reklamace služby byla ČESKÝM TELECOMEM, a. s., zamítnuta s tím, že na straně ČESKÉHO TELECOMU, a. s., nedošlo k žádné administrativní chybě nebo technické závadě. Odpověď na reklamaci se nezabývá případným porušením práva ze strany jiných subjektů poskytnuvších panu M. R. telekomunikační službu. Tento závěr potvrdilo rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen ČTÚ) – ani ono se nezabývá dalšími aspekty problematiky (ochrana spotřebitele, nekalá soutěž, platnost právního úkonu).

ČTÚ argumentoval, že přístup na tuto službu přitom není poskytován společností ČESKÝ TELECOM, a. s., ta pouze zajišťuje účastníkovi připojení do sítě internet a stanovuje cenu za tuto telefonní spojení (uskutečněná prostřednictvím čísla se zvýšeným tarifem), danou platným ceníkem pro připojení ke službě se zvláštním tarifem. Došlo ke spuštění aplikace (volání na službu se zvýšeným tarifem) z koncového zařízení uživatele. Ten je dle ČTÚ odpovědný za způsob jeho využívání. ČESKÝ TELECOM, a. s., je odpovědný za vytvoření přenosové cesty od koncového bodu sítě (telefonní zásuvka účastníka) k propojovacímu bodu s jinou sítí, podle signálů vysílaných z koncového telekomunikačního zařízení účastníka. Není oprávněn či povinen kontrolovat, zda poskytnutá služba byla či nebyla účastníkem vyžádána. Na základě smlouvy mezi poskytovatelem služby obsahu a poskytovatelem telekomunikační služby je pak prostřednictvím vyúčtování za tyto služby prováděna i platba za prokazatelné využití služby obsahu, kterou poskytovatel telekomunikační služby dále přeúčtuje poskytovateli obsahu. Službu obsahu nelze spojovat se službou telekomunikační, jež je předmětem reklamace a může být v této souvislosti poskytována bez jakýchkoliv závad.

Podle ochránce je přístup k síti internet prostřednictvím linky se zvláštním tarifem telekomunikační službou. Musela být poskytována v souladu se schválenými všeobecnými podmínkami a uživatel musel mít možnost ji reklamovat. ČTÚ byl povinen dohlížet na regulaci telekomunikačního trhu, včetně ochrany uživatelů telekomunikačních služeb. Ochránce proto nesouhlasil s námitkou předsedy Rady ČTÚ, že ochranou spotřebitele se zabývá Česká obchodní inspekce a ČTÚ zde žádnou působností nedisponoval. Česká obchodní inspekce zase argumentovala, že telekomunikační služby nejsou v její působnosti, a proto do ní nespadá ani ochrana spotřebitele. Ochránce to posoudil jako negativní kompetenční konflikt na daném úseku.

Dle ochránce jsou pochybné závěry ČTÚ, který na jedné straně tvrdí, že se nemůže zabývat službami obsahu, neboť se nejedná o telekomunikační služby (služby elektronických komunikací). Na druhé straně akceptuje platbu za obsah v rámci vyúčtování za telekomunikační služby (v jehož rámci může ČESKÝ TELECOM, a. s., omezit jejich poskytování, pokud uživatel nezaplatí), a při posuzování námitky tak rozhoduje (mimo platby za telekomunikační služby)

o platbě za poskytnutý obsah. ČTÚ uváděl, že není oprávněn se zabývat poskytováním služeb obsahu, a také se okolnostmi jejího poskytování při posuzování námitek nezabývá, včetně toho, zda ze strany poskytovatele obsahu či jiného subjektu nešlo o praktiky nekalé soutěže, či dokonce kriminální praktiky. Na druhé straně o částce za poskytnutý obsah rozhoduje – a potvrzuje ji. Koncoví uživatelé pak nemají možnost reklamovat poskytnutou službu obsahu nebo efektivně uplatnit námitky proti podmínkám, za nichž byla poskytnuta.

Dále ochránce kritizoval, že rozhodnutí ČTÚ neobjasňuje, že službu poskytl jiný subjekt; nezabývá se tím, zda služba poskytnutá tímto subjektem byla vadná či nikoliv; ČTÚ rezignuje na své povinnosti regulátora trhu, neobjasňuje, na jakém právním základě inkasuje platbu za takovou službu ČESKÝ TELECOM, a. s. Ochránce proto navrhl, že rozhodnutí ČTÚ by mělo být jako nezákonné zrušeno. Avšak lhůta pro zahájení přezkumného řízení v daném případě uplynula. Ochránce navrhl ČTÚ, aby stěžovateli poskytl náhradu škody odpovídající rozdílu obou tarifů, případně morální zadostiučinění. Dále ochránce apeloval na ČTÚ a Českou obchodní inspekci, aby vzájemně aktivně a účinně spolupracovaly. Jednotlivci nemůže být ze strany státu odpírána spravedlnost a je povinností státních orgánů vyřešit případné vzájemné negativní kompetenční konflikty.

ČTÚ nakonec přijal argumentaci ochránce a uvedl, že do budoucna bude při posuzování námitek přihlížet k tomu, jakým způsobem došlo k přesměrování.

2.28 Správní trestání

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 128 podnětů.

Skladba podnětů doručených veřejnému ochránci práv byla obdobná jako v předchozích letech. Nejčastěji se na veřejného ochránce práv obraceli lidé v souvislosti s postupem správních orgánů při vyšetřování a projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, další velkou skupinu tvoří přestupky proti občanskému soužití a proti veřejnému pořádku.

Za nárůstem přestupkové agendy oproti loňskému roku je možné vidět i změny přestupkového zákona, které byly přijaty v souvislosti s **novelou zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích**, ve znění pozdějších předpisů. Jednak došlo podstatným způsobem ke zpřísnění pokut za dopravní přestupky, jednak byly novelou řidičům uloženy nové povinnosti. Část podnětů zaslaných veřejnému ochránci práv obsahovala výhrady proti nové právní úpravě, v této souvislosti je možné zmínit se o výhradách k bodovému systému, výši pokut, k toleranci překročení rychlosti, používání dětských autosedaček. Vzhledem k tomu, že zákon předpokládá zásah veřejného ochránce práv zpravidla až tehdy, pokud nápravy není dosaženo standardními kontrolními mechanismy státní správy, nemá ochránce zatím možnost plně zhodnotit dopad legislativních změn nastalých v průběhu roku 2005 (včetně nového správního řádu) na aplikační praxi správních orgánů, a to s jedinou výjimkou, jíž se ukázal problém postihu osob, které se zraní při dopravní nehodě jimi způsobené. Ochránce zaznamenal, že tyto osoby jsou postihovány pokutami od 25 000 Kč, což považuje za chybný výklad. V zájmu takto postižených osob ochránce jedná s ministerstvem dopravy.

Podněty z této oblasti se v několika případech dotýkaly i oblasti **domácího násilí**. Ochránce se začal zabývat systematickým sledováním přístupu správních orgánů při řešení této problematiky v roce 2005. V přestupkovém řízení je násilné jednání mezi osobami blízkými nejčastěji zařazováno do kategorie přestupků proti občanskému soužití, případně přestupků proti majetku. Ačkoliv přestupkové řízení samo o sobě nemůže problém domácího násilí vyřešit, může na jeho existenci včas upozornit a případně zabránit jeho další eskalaci. V praxi se však stává, že správní orgány mají tendenci problematiku podceňovat a jednotlivé konflikty mezi osobami blízkými posuzují odděleně jako samostatné přestupky. Správní orgány v praxi nevedou evidenci přestupkových řízení o oznámených skutcích vykazujících znaky domácího násilí (provázanou s evidencí policejní), což by mohlo napomoci odhalování trestných činů týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě podle § 215a trestního zákona, případně aplikaci vykázaní ze společného obydlí podle § 21a zákona o Policii ČR. Dále se jako problematická za současné právní úpravy jeví povinnost oběti-osoby blízké uhradit náklady řízení v případě, že nedojde k potrestání obviněného z důvodu, že přestupek nebyl prokázán. Vzhledem k tomu, že k domácímu násilí dochází zpravidla v bytě bez přítomnosti třetích osob, je takový výsledek přestupkového řízení vcelku častý. I v případě, že je spáchání přestupku obviněnému prokázáno, není výsledkem přestupkového řízení zastavení násilí ani poskytnutí ochrany oběti domácího násilí. Sankce uložená pachateli domácího násilí může spočívat v napomenutí nebo uložení

pokuty do výše 3 000 Kč. Při společném hospodaření nese v konečném důsledku tíži sankce i oběť.

Podnět sp. zn.: 1063/2005/VOP/DU

I. Výpověď obviněného nebo svědeckou výpověď o vlastním jednání a smyslovém vnímání nelze nahradit výpovědí třetí osoby, která by obviněného zastoupila.

II. K prošetření námítky podjatosti se nelze spokojit s pouhým vyjádřením úřední osoby, proti které námítka směřovala.

III. Důvodem k umožnění nahlédnutí do spisu tzv. jiné osobě může být i řízení o přestupku (odlišné od toho, v němž žádá o nahlédnutí), ve kterém má žadatel postavení účastníka. Rozsah nahlédnutí do spisu tzv. jinou osobou je limitován důvodem, pro který je nahlédnutí umožněno; může se týkat i rozhodnutí ve věci samé.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. Ž. se stížností na postup Komise k projednávání přestupků města Hodonín a odboru právního a organizačního Krajského úřadu Jihomoravského kraje v Brně. Vůči správním orgánům namítl nedostatek skutkových zjištění pro rozhodnutí o návrhovém přestupku proti občanskému soužití spočívajícím v ublížení na cti. Nesouhlasil se zastavením řízení z důvodu, že spáchání skutku, o kterém se řízení na jeho návrh vedlo, nebylo obviněnému panu J. W. prokázáno. Odvolací orgán odvolání návrhatele pana M. Ž. zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Návrh na projednání přestupku podal pan M. Ž. proti panu J. W., který jej prý slovně napadl, vulgárně urážel a vyhrožoval mu fyzickým napadením. Pan J. W. tak činil s odůvodněním, že pan M. Ž. mu měl údajně nedovoleně odebrat vodu ze sudu v zahrádkářské kolonii. Podle tvrzení pana M. Ž. jej pan J. W. chtěl fyzicky napadnout, čemuž zabránila dcera pana J. W.

Ochránce přezkoumal postup správních orgánů v řízení o přestupku. Při šetření dospěl k závěru, že správní orgány rozhodly o zastavení řízení o přestupku předčasně. Správním orgánům vytkl výše uvedená pochybení, která spočívala zejména v nedostatečně proběhlých či nevykonaných úkonech správních orgánů obou stupňů. Jelikož se pan M. Ž. na ochránce obrátil v době, kdy již došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, ochránce tak mohl správní orgány jen upozornit na zjištěná pochybení a vyzvat je, aby se jich v budoucnu vyvarovaly.

Podnět sp. zn.: 3803/2005/VOP/IKČ

Pro posouzení, zda se podle zákona o přestupcích jedná o jiné blízké osoby, než je příbuzný v pokolení přímém, tedy osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel nebo partner, nestačí vycházet ze skutečnosti, že jde navenek o osoby v rodinném nebo obdobném poměru, ale je nutné zkoumat, zda mezi nimi existuje (či v době spáchání přestupku existovala) citová vazba takové intenzity, kdy újmu, kterou utrpěla jedna z nich, by druhá osoba právem pociťovala jako újmu vlastní.

Na veřejného ochránce práv se obrátil se stížností na postup Komise pro projednávání přestupků v Havlíčkově Brodě pan P. L. ve věci domácího násilí páchaného ze strany jeho neteře a její rodiny. Jednalo se o přestupek proti občanskému soužití, jehož se dopustí osoba, která jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch, úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním.

Rozhodující byla skutečnost, že původcem avizovaného jednání měla být neteř pana P. L. a její dcera. Je nesporné, že uvedené osoby nespádají do kategorie příbuzných v pokolení přímém a nejsou ani jinými osobami blízkými ve smyslu § 68 odst. 4 věty první zákona o přestupcích (osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel). Komisi pro projednání přestupků byly však účastnice incidentu považovány za jiné blízké osoby dle § 68 odst. 4 věty druhé zákona o přestupcích; tedy za jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném sobě navzájem blízké, které by újmu, jež utrpěla jedna z nich, právem pociťovaly jako újmu vlastní. Nelze rovněž opomenout, že přestupky spáchané mezi blízkými osobami se projednávají jen na návrh postižené osoby, který lze podat nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se návrhatele dozvěděl o přestupku, nebo od postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Pan P. L. v zákonné lhůtě tří měsíců návrh na projednání věci nepodal, a proto byla záležitost v souladu se zákonem o přestupcích odložena.

S ohledem na genezi rodinné situace, kde dříve prokazatelně existovaly kladné rodinné vztahy, byly účastnice sporu zpočátku nepochybně osobami blízkými ve smyslu výše uvedeném. Pro posouzení, zda se jedná o osoby navzájem blízké, nestačí vycházet pouze ze skuteč-

nosti, že se jedná o osoby v rodinném nebo obdobném poměru, ale je nutné zkoumat, zda mezi nimi existuje (či v době spáchání přestupku existovala) určitá citová vazba. Závažné problémy existující v rodině pana P. L. od roku 2002 byly podstatnou změnou okolností a jednoznačně lze mít za to, že dříve existující citová vazba pominula. Z tohoto pohledu můžeme konstatovat, že pokud osoby, které v minulosti bylo možné považovat za navzájem blízké ve smyslu přestupkového zákona, přestane pojit původní citová vazba, přestupek bude moci být projednán z úřední povinnosti.

Komise pro projednávání přestupků se dopustila porušení právního předpisu tím, že neteř stěžovatele i její dceru považovala i přes konkrétní okolnosti případu nadále za osoby blízké. Na základě provedeného šetření komise přijala ve svém dalším postupu právní kvalifikaci osob blízkých dle zákona o přestupcích a neteř pana P. L., stejně jako její dcera, nebyly považovány dále za osoby stěžovateli blízké. Ve věci bylo zahájeno řízení o projednání přestupku z úřední povinnosti.

Podnět sp. zn.: 5443/2006/VOP/VBG

Přestupkem podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích není jednání toho, kdo v provozu na pozemních komunikacích způsobí porušením zvláštního předpisu dopravní nehodu, při které zraní pouze sebe.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan Z. J. poté, co byl pravomocně uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Tohoto přestupku se, slovy zákona, dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích způsobí porušením zvláštního předpisu dopravní nehodu, při které dojde k usmrcení nebo zranění osoby. Pan Z. J. způsobil ve svých 70 letech dopravní nehodu tím, že jel na cyklistickém kole nahlásit na Policii ČR v Otrokovicích krádež osobního automobilu, při tom narazil do osobního automobilu jedoucího před ním. Jedinou zraněnou osobou zůstal po dopravní nehodě pan Z. J.

Ochránce má za to, že v daném případě byl nesprávně interpretován zákon, kdy se Městský úřad v Otrokovicích, jakož i nadřízený Krajský úřad Zlínského kraje v řízení o odvolání omezily na jeho gramatický výklad, podle něhož je „osobou“ i ten, kdo způsobil dopravní nehodu, při které zraní pouze sám sebe, a to pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč, a dále tam, kde je to možné, také zákazem činnosti od jednoho roku do dvou let. Popsaným jednáním úřadů nebyla respektována zásada přiměřenosti jako jeden z principů dobré správy. V souladu s touto zásadou by měly úřady uplatňovat zákony způsobem, který odpovídá cíli sledovanému zákonodárcem a nevede k absurdním výsledkům v praxi, tak jak se podle přesvědčení ochránce stalo i v případě pana Z. J.

Ochránce s použitím dalších výkladových metod dospěl k závěru, že vysoká sankce ukládaná za tento přestupek představuje postih pachatele přestupku za to, že kromě vlastního porušení pravidel bezpečnosti provozu zranil či usmrtil někoho dalšího kromě sebe (jinou osobu). Způsobená újma na zdraví pachatele nepředstavuje vyšší společenskou nebezpečnost a neodůvodňuje uložení tak vysoké sankce, neboť v takovém případě neexistuje zákonem vyžadovaná proporcionalita ukládané sankce a vlastního provinění pachatele přestupku (závažností protiprávního jednání). Naznačené mantinely dané jazykovou formulací skutkové podstaty přestupku by neměly podle názoru ochránce bránit logickému výkladu – možnosti připsat použitému legislativnímu výrazu „osoby“ význam „jiné osoby“.

Vzhledem k odlišnému názoru ochránce na otázku odpovědnosti pana Z. J. za způsobenou dopravní nehodu se ochránce obrátil na ministra dopravy s podnětem k přezkumnému řízení.

2.29 Správa na úseku zaměstnanosti

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 85 podnětů.

V oblasti práva na zaměstnání si v roce 2006 podstatná část osob, která se na veřejného ochránce práv obrátila, stěžovala na rozhodnutí úřadů práce o právech a povinnostech uchazečů o zaměstnání, zejména o **sankčním vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání** a o **přiznání a výši hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání**. Při šetření podnětů dospěl veřejný ochránce práv ke zjištění, že mnoha problémům vznikajícím v této oblasti by bylo možné zabránit dostatečnou komunikací mezi zaměstnanci úřadů práce a uchazeči o zaměstnání.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo více stěžovatelů, kteří byli z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazeni z toho důvodu, že se jednou nedostavili na schůzku se zprostředkovatelkou práce v důsledku svého opomenutí. V několika případech šlo o velmi aktivní uchazeče o zaměstnání, kteří však za lidsky pochopitelné zanedbání (zmeškání jedné schůzky) byli sankcionováni vyřazením z evidence. To má zároveň za následek ztrátu nároku na dávky sociální péče a placení zdravotního pojištění státem. Vyřazení uchazeči se tak po dobu 6 měsíců dostávají mimo sociální síť. Obdobné následky jako zmeškání schůzky s úřadem práce má nenahlášená změna trvalého pobytu do 8 dnů. Ochránce usiluje v součinnosti s ministerstvem práce a sociálních věcí o zmírnění nepřiměřeně tvrdých ustanovení zákona o zaměstnanosti, jejichž přísná aplikace jde v některých případech proti smyslu a účelu zákona a proti realizaci ústavního práva na práci, jehož součástí je právo na zaměstnání. Úřad práce v současné době nemá žádnou možnost „zmírnit tvrdost zákona“, resp. posoudit konkrétní opomenutí uchazeče o zaměstnání individuálně, neboť zákon mu nedává žádný prostor pro správní uvážení. Oproti původnímu zákonu o zaměstnanosti došlo k výraznému posunu odpovědnosti uchazeče o zaměstnání od subjektivní odpovědnosti k odpovědnosti objektivní.

Početnou skupinu podnětů adresovaných ochránci tvořily stížnosti na **nečinnost ministerstva práce a sociálních věcí jako odvolacího orgánu, který rozhoduje ve správním řízení o odvoláních proti rozhodnutím úřadů práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a o (ne)priznání podpory v nezaměstnanosti či o její výši**. Zde veřejný ochránce práv jedná s ministerstvem práce a sociálních věcí o přijetí personálních opatření, která by vedla k nápravě tohoto nežádoucího stavu.

Zákon o zaměstnanosti doznal v roce 2006 několika novelizací, avšak pouze jedna z nich se významněji dotkla práv a povinností uchazečů o zaměstnání; byla provedena zákonem č. 382/2005 Sb., účinným od 1. 1. 2006. Ten mj. stanovil, že nástup do zaměstnání je uchazeč o zaměstnání povinen oznámit nejpozději v pracovní den předcházející dni, který byl sjednán jako den nástupu do zaměstnání, a do 8 kalendářních dnů musí uchazeč doložit vznik pracovního vztahu. Do 31. 12. 2005 totiž zákon o zaměstnanosti stanovoval, že změny skutečností rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je uchazeč povinen oznámit nejpozději do 8 kalendářních dnů. Od 1. 1. 2006 je také možné započítat při zjišťování nároku na podporu v nezaměstnanosti 6 měsíců soustavné přípravy na budoucí povolání, tedy studia. U uchazečů, kteří jsou v evidenci vedeni déle než rok, se zmírnila kritéria vhodného zaměstnání. Též bylo zrušeno prokazování délky účasti na důchodovém pojištění pro uchazeče starší 50 let pro účely stanovení délky podpůrné doby.

Podnět sp. zn.: 1662/2006/VOP/JH

Úřad práce nemůže po uchazeči o zaměstnání požadovat prokázání náhradní doby zaměstnání – doby péče o dítě do věku 4 let – rozhodnutím o době důchodového pojištění, pokud uchazeči o zaměstnání takovou povinnost nestanoví zákon o zaměstnanosti. Správní úřady vykonávají státní správu jako službu veřejnosti a nejsou oprávněny zatěžovat účastníka řízení povinnostmi nad rámec zákona.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan P. C., italský státní příslušník, který se na území ČR trvale zdržuje spolu se svou manželkou a s dítětem. Pan P. C. byl zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání a současně požádal o priznání podpory v nezaměstnanosti. Uvedl, že splňuje podmínku 12 měsíců náhradní doby zaměstnání, neboť pečoval o dítě do věku 4 let. Svou žádost doplnil potvrzením o vyplácení rodičovského příspěvku. Úřad práce v Břeclavi uchazeče o zaměstnání odkázal na příslušnou okresní správu sociálního zabezpečení, aby zde požádal o rozhodnutí o době a rozsahu péče pro účely důchodového pojištění. Stěžovatel měl problémy v komunikaci s OSSZ, neboť mu cizinecká policie nepřidělila rodné číslo. V důsledku toho nemohl získat rozhodnutí OSSZ o době a rozsahu péče a tím ani podporu v nezaměstnanosti.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření postupu úřadu práce a ministerstva vnitra, pod něž spadá i cizinecká policie. V rámci šetření oslovil také ČSSZ se žádostí o informace o způsobu posuzování doby důchodového pojištění – péče o dítě do věku 4 let u muže. Šetřením veřejný ochránce zjistil, že prokázání doby důchodového pojištění rozhodnutím OSSZ vyžadoval úřad práce na základě vnitřního předpisu vydaného ministerstvem práce a sociálních věcí. Tento vnitřní předpis požadoval pro prokázání náhradní doby zaměstnání – péče o dítě do věku 4 let – u žen prohlášení o době péče a rodný list dítěte, u muže rozhodnutí OSSZ o době a rozsahu péče. Uvedený vnitřní předpis a praxi z něj vycházející označil veřejný ochránce práv za diskriminační, mj. v souvislosti s aktuálně vydaným nálezem Ústavního soudu ČR, kterým byla zrušena část zákona o důchodovém pojištění, jež kladla přísnější požadavky na muže při prokazování rozsahu a doby péče. Odlišná měřítka pro prokazování náhradní doby zaměstnání u žen

a u mužů dle názoru ochránce postrádají rozumné a objektivní kritérium, resp. mezi cílem tohoto postupu a jeho prostředky není vztah přiměřenosti. Ochránce konstatoval, že úřad práce by měl od požadavku na prokázání doby péče o dítě do věku 4 let rozhodnutím OSSZ upustit, neboť prokázání této podmínky může provést sám, aniž by účastníka zatěžoval povinností usilovat o rozhodnutí jiného správního orgánu v dalším řízení, které bylo navíc komplikováno těžkostmi účastníka řízení se získáním rodného čísla. Zároveň ochránce sdělil ministerstvu práce a sociálních věcí své stanovisko k jeho vnitřnímu předpisu a požádal o jeho zrušení. Šetřením zjistil též nečinnost ministerstva vnitra, které po dobu 17 měsíců nebylo s to přidělit stěžovateli rodné číslo. K přidělení rodného čísla došlo až v průběhu ochrāncova šetření.

Po obdržení zprávy veřejného ochránce práv vyšel Úřad práce v Břeclavi panu P. C. vstříc, upustil od požadavku prokázání doby péče rozhodnutím OSSZ a učinil si úsudek o této otázce sám. Ministerstvo práce a sociálních věcí se ztotožnilo s názorem ochránce, že vnitřní předpis upravující prokazování náhradní doby zaměstnání bude třeba nahradit novým, a přislíbilo jeho zaslání ochránci, jakmile bude vydán. Ministerstvo vnitra uznalo existenci průtahů, konstatovalo však, že jsou do značné míry způsobeny technickým zpracováním koncovek rodných čísel. Ochránce na základě těchto sdělení uzavřel šetření případu s tím, že apeloval na ministerstvo vnitra, aby byl co nejdříve vytvořen elektronický registr rodných čísel, který by proces přidělování rodných čísel výrazně zrychlil.

Podnět sp. zn.: 3050/2005/VOP/JB

Správní orgán je oprávněn od účastníka řízení vyžadovat jen doklady zákonem taxativně stanovené a přímo související s předmětem řízení. Na jejich předložení nemůže vázat žádné své rozhodnutí, byť se týká věci, na kterou účastník řízení nemá právní nárok.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní R. K. se stížností na postup Úřadu práce v Ostravě (dále jen úřad práce), který nevyhověl její žádosti o zařazení do rekvalifikačního kurzu. Stěžovatelka ve svém podnětu uvedla, že 25. 7. 2005 požádala o zařazení do rekvalifikačního kurzu na pracovní činnost účetnictví, protože má středoškolské vzdělání v oboru všeobecná ekonomika a již delší dobu v oboru nepracovala. Od zaměstnavatele obdržela příslib o možném nástupu do zaměstnání, který byl podmíněn absolvováním zmíněné rekvalifikace. Stěžovatelka úřad práce v souvislosti se svou žádostí seznámila se skutečností, že v době svého pobytu v zahraničí byla v České republice pravomocně odsouzena k podmíněnému trestu za trestný čin krádeže a zpronevěry. K prokázání této skutečnosti předložila výpis z rejstříku trestů, ve kterém je uvedeno, že stěžovatelka byla odsouzena k podmíněnému trestu odnětí svobody v délce 1 roku a 10 měsíců se zkušební dobou do 15. 12. 2005 a do 13. 1. 2008 za spáchání trestných činů krádeže a zpronevěry. Přestože stěžovatelka doložila výpis z trestního rejstříku, úřad práce její zařazení do kurzu podmínil předložením fotokopii pravomocných rozsudků, kterými by prokázala, že v souvislosti se spáchanou trestnou činností nemá uložen výkon trestu zákazu činnosti, a předložením potvrzení zaměstnavatele o tom, že je s obsahem výpisu z trestního rejstříku seznámena, což stěžovatelka odmítla. Úřad práce dospěl k závěru, že stěžovatelka nebyla schopna objektivně prokázat, že v souvislosti se spáchanou trestnou činností nemá uložen výkon trestu zákazu činnosti, shledal, že by rekvalifikace na činnost účetní byla z toho důvodu nehospodárná a neúčelná, a její žádosti nevyhověl.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že přestože je plně v kompetenci úřadu práce rozhodnout o tom, kterého uchazeče zařadí do rekvalifikačního programu, nebyl úřad oprávněn od stěžovatelky vyžadovat jiný doklad než výpis z trestního rejstříku a své zamítavé rozhodnutí opírat o nedoložení fotokopii pravomocného rozsudku. Ochránce své závěry odůvodnil odkazem na § 26 zákona o zaměstnanosti, jenž stanoví, které údaje je úřad práce oprávněn a současně povinen po uchazeči vyžadovat za účelem jeho vedení v evidenci. Jedná se o identifikační údaje (jméno, adresa, datum narození) a souhlas s jejich zpracováním, údaje o kvalifikaci, zdravotním stavu a další doklady významné v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Podle zákona o rejstříku trestů se ve výpisu z trestního rejstříku uvádějí všechna dosud nezahrazená odsouzení včetně údajů o průběhu a výkonu uložených trestů a ochranných opatření, pokud se podle zákona na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen. Fotokopie odsuzujícího rozsudku v trestním řízení tak nelze řadit mezi doklady, jež by jakkoli souvisely s vedením evidence, a úřad práce tedy není oprávněn je vyžadovat, zejména za situace, kdy uchazečka předložila aktuální výpis z trestního rejstříku. Vzhledem k charakteru pochybení a následné úspěšné snaze úřadu práce o zprostředkování zaměstnání stěžovatelce uzavřel ochránce šetření v dané věci bez uložení dalších opatření k nápravě.

Kontrolní činnost inspektorátů práce a úřadů práce

Podnětů je výrazně méně než v oblasti správy na úseku zaměstnanosti. Nižší počet podnětů týkajících se kontrolní činnosti inspektorátů a úřadů práce lze přisuzovat tomu, že občané dosud nejsou informováni o tom, že kontrolu nad dodržováním právních předpisů zaměstnavateli vykonávají inspektoráty práce, zatímco úřady práce vykonávají kontrolu ve věci přijímání do zaměstnání, nelegální práce a ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

V několika případech se veřejný ochránce práv postupem kontrolních subjektů na úseku práce a zaměstnanosti zabýval v rámci šetření. Společným jmenovatelem těchto šetření byla určitá **nedůslednost kontrolních orgánů, pokud jde o využívání jejich pravomocí, zejména pravomoci ukládat pokuty**. V případě zjištění nedostatků příslušný úřad práce, resp. inspektorát práce vyžadoval opatření k odstranění nedostatků, ne vždy ovšem jejich odstranění kontroloval a ukládal pokuty.

Ochránce se setkal s určitými výhradami k činnosti nově zřízených kontrolních orgánů, a to jak ze strany stěžovatelů, kteří se obraceli na ochránce se svým podáním, tak ze strany odborné veřejnosti. Proto přistoupil k provedení komplexního šetření, které zaměřil na „novou působnost“ orgánů **inspekce práce**, tedy kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů. Vzhledem ke složitosti problematiky není šetření v současné době dosud uzavřeno.

V oblasti **ochrany před diskriminací** veřejný ochránce práv obdržel také podněty týkající se kontrolní působnosti úřadů práce ve věci diskriminace uchazečů o zaměstnání ze strany zaměstnavatelů. V několika případech se jednalo o problematiku diskriminačních inzerátů, které obsahovaly jako podmínku přijetí do zaměstnání věkovou hranici. Z uvedených skutečností lze vysledovat následující závěry:

1. občané mají velmi málo informací o tom, kde mohou podat stížnost ve věci diskriminačního jednání zaměstnavatele při přijímání zaměstnanců,
2. citlivost zaměstnavatelů k tomu, zda určité jednání je či není diskriminační, je velmi nízká,
3. větší informovanost a osvěta u zaměstnavatelů a zaměstnanců týkající se diskriminačních praktik by byla pro společnost nepochybně přínosem.

Podnět sp. zn.: 1676/2005/VOP/JB

Úřad práce je při provádění kontrolního šetření povinen postupovat se zřetelem k ochraně práv a oprávněných zájmů všech dotčených osob. Na upozornění zaměstnance, že zaměstnavatel s ním po nástupu do pracovního poměru odmítl sepsat pracovní smlouvu, nemůže úřad reagovat telefonickým dotazem u zaměstnavatele. Takovým postupem je do budoucna zmařena možnost provést neohlášenou kontrolu, jež představuje prakticky jediný způsob, kterým lze nelegální práci prokázat.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní T. S. se stížností na chybný postup Úřadu práce v Mostě (dále jen úřad práce) při provádění kontroly dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatele, ke kterému nastoupila na doporučení úřadu práce a jenž jí ani po týdnu trvání pracovního poměru nevystavil pracovní smlouvu. Protože stěžovatelka nesouhlasila s tím, že by měla být zaměstnaná „načerno“, obrátila se na kontrolní oddělení úřadu práce s podnětem ke kontrole dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů u dotyčného zaměstnavatele. Uvedla, že kontrolní pracovníci úřadu se sice při šetření přesvědčili o tom, že je v podniku zaměstnána bez uzavřené pracovní smlouvy, ale nijak nezasáhli, naopak telefonickým upozorněním zaměstnavatele způsobili jeho mstivou reakci – vyslovení zákazu vstupu stěžovatelky na pracoviště, stížnostní dopis na neoprávněné pobírání sociálních dávek.

Ochránce ve zprávě o šetření podnětu konstatoval pochybení úřadu spočívající v rozporu s principy dobré správy ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. I přes zřejmě dobrý úmysl pověřené zaměstnankyně úřadu je nesporné, že chybným postupem úřadu byla zmařena možnost provedení kontroly na nelegální zaměstnání stěžovatelky u výše jmenovaného zaměstnavatele kdykoli v budoucnu – pokud totiž kontrola nelegálního zaměstnávání probíhá po předchozím ohlášení, nemůže být nikterak efektivní vzhledem k tomu, že jediný způsob, kterým lze zaměstnavatele z nelegálního zaměstnávání usvědčit, je přistihnout zaměstnance vykonávat práci na místě samém. Stejně tak nelze považovat za nepředvídatelnou reakci zaměstnavatele, který z logiky věci nebude v telefonickém hovoru tvrdit nic jiného, než že stěžovatelku nezaměstnává, aby se vyhnul postihu ze strany úřadu práce. Dle ochránceva názoru měl úřad práce posoudit stížnost jako podnět ke kontrole, zahájit ve věci kontrolní šetření a po domluvě se stěžovatelkou provést v co nejbližším termínu

neohlášenou kontrolu, aby tak byla zajištěna přítomnost stěžovatelky v sídle zaměstnavatele. Ačkoli úřad práce nepřijal závěry obsažené ve zprávě o šetření podnětu T. S., po vydání závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv přehodnotil své původní stanovisko, pochybení v plné míře uznal a přijal ochráncem navržená opatření k nápravě.

2.31 Dozor státu nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 12 podnětů.

Dne 1. 7. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 234/2006 Sb., který změnil právní úpravu obecního a krajského zřízení (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Ve vztahu k obcím přinesla novela změny v právní úpravě dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává pouze ministerstvo vnitra. Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti vykonávají krajské úřady. Novela zákona o obcích změnila úpravu kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a stanovila, že ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí a krajské úřady kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí. Magistráty územně členěných statutárních měst vykonávají dozor a kontrolu nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských částí (obvodů) vydaných v samostatné působnosti.

V několika případech se občané obrátili na orgány dozoru s žádostí o přezkoumání činnosti orgánů obce nejen z hlediska zákonnosti, ale požadovali také, aby se orgány dozoru zabývaly i jinými hledisky kvality výkonu samosprávy v domnění, že orgány dozoru jsou obcím při výkonu samosprávy nadřízeny. Tyto případy však nemohly být předmětem dozoru, protože obec spravuje své záležitosti samostatně (samostatná působnost). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jedinež způsobem, který zákon stanoví.

O konkrétních případech uplatnění dozoru pojednávají blíže jednotlivé kapitoly této zprávy (např. kapitola 2.8 Ostatní agenda sociálního zabezpečení, kapitola 2.14 Správa místních poplatků nebo kapitola 3.3 Samostatná působnost územně samosprávných celků).

2.32 Svobodný přístup k informacím

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 18 podnětů.

V březnu nabyla účinnosti **novela zákona o svobodném přístupu k informacím**, na jejímž znění se ve spolupráci s poslanci podílel i veřejný ochránce práv. Novelou byl například upraven přístup veřejnosti k pravomocným soudním rozsudkům a rovněž se zpřesnil vztah svobodného přístupu k informacím a ochrany osobních údajů tak, že se při žádosti o informace použije vždy procesní úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

V praxi úřadů začíná být znát vyšší obeznamenost se základními principy svobodného přístupu k informacím, která se však často projevuje pouze **propracovanějšími způsoby odmítnutí přístupu k informacím**, namísto aby vedla k větší otevřenosti státní správy. Úřady podle poznatků ochránce již jen výjimečně podmiňují poskytnutí informací prokázáním nároku na ně nebo sdělením, k čemu hodlá žadatel poskytnuté informace použít, což je v přímém rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Na druhou stranu stále častější je užívání ochrany osobních údajů a výjimek uvedených v § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím jako záminek k odpírání informací, které by měly být podle zákona poskytnuty. Typické je odmítnutí poskytnout informace o obsahu metodických pokynů, směrnic a instrukcí, které zasahují do práv a povinností osob, s odůvodněním, že se jedná výhradně o vnitřní pokyny a personální předpisy. Další častý nešvar představuje neposkytnutí informací vzniklých činností úřadu (např. výsledek kontroly provedené podle předpisů veřejného práva u právnické osoby) s odůvodněním, že se jedná o informace získané od třetí osoby. Časté je i vylučování přístupu k informacím na základě ustanovení specializovaného zákona, i když účelem takového ustanovení je pouze úprava zvláštních případů přístupu k informacím, nikoliv úplné vyloučení svobodného přístupu k informacím (příkladem může být plošné odepření přístupu ke všem informacím ze skončeného stavebního řízení s odkazem na § 133 stavebního zákona s odůvodněním, že žadatel neprokázal oprávněný zájem na nahlédnutí do spisu dle citovaného ustanovení).

Je třeba se zmínit o tom, že statisticky významný podíl měly stížnosti na **ministerstvo spravedlnosti**. Podle poznatků ochránce tiskový odbor ministerstva v několika případech nejen že nesplnil svou zákonnou povinnost vůči občanovi žádajícímu o informace, ale neplnil řádně ani svou povinnost součinnosti s veřejným ochráncem práv v průběhu šetření. Ochránce se proto obrátil přímo na ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ním tento neuspokojivý stav změnil. V lednu 2007 nakonec ministr spravedlnosti připustil, že oddělení styku s veřejností se skutečně potýkalo s problémy. Nadto jako opatření k nápravě začalo ministerstvo spravedlnosti připravovat novou instrukci k provádění zákona o svobodném přístupu k informacím, která by nahradila předchozí.

Jedním z častých témat podání adresovaných veřejnému ochránci práv týkajících se poskytování informací je otázka informování veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, zejména pak jde o **stížnosti veřejnosti na odpírání možnosti nahlížet do stanovisek dotčených orgánů státní správy**, která je v průběhu pořizování orgánem územního plánování shromažďuje, případně na zamítání požadavků na pořízení kopií paměťových médií – elektronických nosičů dat týkajících se územního plánování.

Veřejný ochránce práv je toho názoru, že odpírání poskytovat stanoviska dotčených orgánů státní správy, jakož i elektronické nosiče dat je třeba posuzovat jako jednání v rozporu s principy dobré správy, respektive s principem otevřenosti veřejné správy.

Podnět sp. zn.: 2949/2005/VOP/MH

Proces územního plánování je stavebním zákonem upravený mechanismus určený k řešení věcí veřejných a měl by být tedy maximálně transparentní. Správní orgány musí proto činit veškeré kroky k tomu, aby se veřejnosti dostalo v této oblasti co nejvíce relevantních informací, pokud to není spojeno s nepřekonatelnými nebo zvláště obtížnými překážkami. Odepření informací veřejnosti v procesu územního plánování je podle názoru ochránce v rozporu s principy dobré správy.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. V. a požádal o prošetření postupu Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve věci odepření poskytnutí informace dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, formou elektronické kopie Územní prognózy Břeclavska. V rámci šetření ochránce konstatoval, že restriktivní postoj k poskytování informací, ať již jde o pořizování kopií písemných dokumentů ze správních spisů či kopírování elektronických nosičů dat apod., není a nemůže být v souladu s principem otevřenosti veřejné správy, jakož i ve shodě s principy dobré správy. Veřejný ochránce práv poukázal na to, že proces územního plánování je stavebním zákonem upravený mechanismus ustanovený k řešení věcí veřejných, veřejnosti určený a maximálně transparentní, o čemž svědčí rovněž ediktální (veřejnou vyhláškou vedený) proces územního plánování. Ochránce vyslovil názor, že správní orgány musí činit veškeré kroky k tomu, aby se veřejnosti dostalo v této oblasti co nejvíce relevantních informací, pokud to není spojeno s nepřekonatelnými nebo zvláště obtížnými překážkami. Odepření poskytnutí CD-ROMu Územní prognózy Břeclavska panu M. V. označil veřejný ochránce práv s ohledem na výše uvedené argumenty za odporující principům dobré správy, jakož i principu otevřenosti veřejné správy. Ochránce uzavřel šetření závěrečným stanoviskem s tím, že krajský úřad v daném případě nepostupoval v souladu s principy dobré správy, když poskytnutí územní prognózy panu M. V. odepřel.

Ochránce navržená nápravná opatření akceptovala ministerstvo pro místní rozvoj i krajský úřad s tím, že na ministerstvem pořádané poradě s krajskými úřady byli zástupci krajských úřadů seznámeni se stanoviskem ochránce ve výše uvedené věci, obdrželi kopie tohoto stanoviska a současně byli vyzváni, aby žádostem o poskytování informací vycházeli vstříc zejména v případech, kdy není jednoznačné, zda informaci poskytnout či ne. Rovněž bylo apelováno na zveřejňování informací na internetových stránkách krajů. Krajský úřad uvedl, že zajišťuje zveřejňování informací na úseku územního plánování prostřednictvím webových stránek a v budoucnu bude poskytovat informace formou pořízení kopií paměťových médií tam, kde tomuto poskytnutí nebrání zákonný důvod.

Podnět sp. zn.: 2468/2005/VOP/ON

Ministerstvo spravedlnosti mělo poskytnout informaci o jménech a příjmeních svých zaměstnanců a jejich titulech. Mělo se rovněž vyjádřit ke způsobu výběru těchto pracovníků a rámcově se vyslovit k jejich kvalifikaci. Informace o platech zaměstnanců mělo ministerstvo více konkretizovat a mělo uvést v číselné podobě určité rozmezí či celkovou výdajovou „mzdovou“ položku z rozpočtové kapitoly. Tím, že tak

ministerstvo neučinilo, porušilo zákon o svobodném přístupu k informacím i čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Pan L. K. požádal v létě roku 2005 ministerstvo spravedlnosti o poskytnutí informací týkajících se zaměstnanců ministerstva. Ve svých elektronicky zaslaných žádostech se ptal: kde sídlí Kancelář vládního zmocněnce, kolik tam pracuje lidí, jak jsou placeni, kdo patří k odborným spolupracovníkům, jak byli vybráni (jaké mají vzdělání a zkušenosti), a to vzhledem k tomu, že jsou placeni z veřejných prostředků (daní).

Ministerstvo odpovědělo včas a uvedlo, že: oficiální sídlo kanceláře je totožné se sídlem ministerstva, kancelář má pět odborných spolupracovníků a platy se řídí předpisy o platech pracovníků ve státní správě. Pokud jde o další údaje, poukázalo ministerstvo na ochranu podle zákona o ochraně osobních údajů.

Podle ochránce ministerstvo mělo poskytnout informaci o jménech a příjmeních pracovníků a jejich titulech. Mělo se rovněž vyjádřit ke způsobu výběru těchto pracovníků a rámcově se vyslovit k jejich kvalifikaci (např. uvést, že na pracovišti je zaměstnán určitý počet právníků, zda mají tito pracovníci jazykové zkoušky atd.). Pokud jde o informaci o platech úředníků, ztotožnil se ochránce se stanoviskem Úřadu pro ochranu osobních údajů a s judikaturou Krajského soudu v Českých Budějovicích, podle nichž ministerstvo mělo svou odpověď více konkretizovat a uvést v číselné podobě určité rozmezí či celkovou výdajovou „mzdovou“ položku z rozpočtové kapitoly. Pouhý odkaz na zákon o platech (aniž byly alespoň uvedeny platové třídy zaměstnanců Kanceláře vládního zmocněnce) ochránce nepovažuje za poskytnutí informace na položený dotaz pana L. K. Informace o mzdových nákladech ze státního rozpočtu navíc nelze chránit ve smyslu ochrany obchodního tajemství. Naproti tomu při zveřejnění konkrétní částky platu zaměstnance ministerstva je třeba vážit zájem na kontrole veřejné správy prostřednictvím práva na informace a zájem na ochraně soukromí člověka.

Ministerstvo nedodrželo ani formální postup při poskytování informací. Nedostatečnou součinnost tiskového odboru s ochráncem lze také považovat za porušení principů dobré správy na ministerstvu spravedlnosti.

Ochránce ministerstvu navrhl, aby se panu L. K. dostalo náležité omluvy a aby ministerstvo dodatečně řádně poskytlo požadované informace.

2.33 Právo shromažďovací

Podání, která se týkají výkonu státní správy při aplikaci zákona o právu shromažďovacím, jsou spíše výjimečná a jejich počet není samostatně sledován. To však neznamená, že na tomto úseku neexistují nedostatky.

Podnět sp. zn.: 1650/2005/VOP/MV

Sledovat průběh shromáždění a vyhodnocovat, zda nejsou dány podmínky k rozpuštění shromáždění, je podle zákona o právu shromažďovacím úkolem zástupce obecního úřadu, nikoliv Policie ČR. Zástupce úřadu může při plnění tohoto úkolu požádat Policii ČR o součinnost.

Na základě podnětu občanských aktivistů šetřil ochránce postup Úřadu městské části Brno-střed po přijetí oznámení o konání shromáždění. Shromáždění, které se uskutečnilo 1. 5. 2005 v centru Brna, bylo úřadu oznámeno jako pochod studentské mládeže, jednalo se však o akci organizovanou neonacistickým uskupením Národní odpor. Záměrem šetření bylo vyjasnit úlohu úřadu a Policie ČR při shromážděních, která nejsou zakázána, ale podstatně se odchýlí od oznámeného účelu. Ochránce v této věci korespondoval nejen se starostkou městské části, ale i s ředitelem Městského ředitelství Policie ČR v Brně.

Ochránce vytkl úřadu, že v daném případě podcenil svoji úlohu, stanovenou zákonem o právu shromažďovacím, podle které měl sledovat, zda nenastaly důvody pro rozpuštění shromáždění. Na zprávu ochránce reagovala starostka městské části sice nesouhlasně, přislíbila však, že se zasadí o zvýšení počtu zaměstnanců úřadu sledujících průběh obdobných shromáždění.

Z šetření vyplynulo, že úřady nejsou při výkonu přenesené působnosti podle zákona o právu shromažďovacím metodicky usměrňovány a nepracují např. s informacemi Ministerstva vnitra ČR obsaženými ve zprávách o extremismu na území ČR. Ochránce proto s výsledky šetření seznámil i Ministerstvo vnitra ČR, které vybědl k uspořádání pracovního setkání zástupců úřadů měst a městských částí, na jejichž území se nejčastěji konají shromáždění různých extremistických uskupení. Setkání se však zatím neuskutečnilo.

2.34 Správa na úseku podnikání a ochrana spotřebitele

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 25 podnětů.

Na úseku správy živnostenského podnikání se ochránce opakovaně setkává s problematikou **uznávání osvědčení rozhodných pro doložení tzv. odborné způsobilosti**. Vzhledem k tomu, že v dané záležitosti jde mnohdy o školské dokumenty (vysvědčení), živnostenské úřady jsou nuceny se obracet na příslušné odbory školství na krajských úřadech. Nedostatečná komunikace mezi dotčenými úřady potom bývá zdrojem pochybení při vydávání koncesí nebo živnostenských listů.

Ve vztahu k uznávání odborné způsobilosti se ochránce setkal s nejednotným přístupem správních úřadů vůči provozovatelům vnitrostátní nákladní dopravy. Problémy zde způsobil odlišný postup bývalých okresních úřadů v období let 2000–2001, kdy byla dopravcům nově zákonem uložena povinnost mít zvláštní odbornou způsobilost (zkoušku) pro vnitrostátní a mezinárodní nákladní dopravu. Vzhledem k tomu, že dopravci provozující mezinárodní nákladní dopravu byli již v minulosti povinni skládat zkoušky odborné způsobilosti, které zahrnovaly i problematiku dopravy vnitrostátní, některé okresní úřady automaticky uznávaly tuto kvalifikaci, aniž by však autodopravcům vydaly zvláštní osvědčení pro vnitrostátní nákladní dopravu. V případě, že v současné době autodopravce přesune své sídlo do jiného kraje, může se setkat s tím, že je po něm vyžadován příslušný doklad, který mu však bývalým okresním úřadem nebyl vydán. Takoví dopravci potom jsou ze strany některých krajů nuceni znovu skládat zkoušky odborné způsobilosti, které již jednou podstoupili.

V oblasti ochrany spotřebitele ochránce přivítal novelu zákona o ochraně spotřebitele, která zakotvila povinnost prodávajících vydat při **vyřízení reklamace** spotřebiteli písemný doklad o uplatnění reklamace. Dosud tato povinnost vyplývala pouze z občanského zákoníku, takže Česká obchodní inspekce nebyla oprávněna kontrolovat dodržování této zásadní skutečnosti, která má velký význam pro eventuální soudní řízení. V případě reklamací i nadále platí, že Česká obchodní inspekce není oprávněna do věcného posuzování vyřízení reklamace zasahovat (posuzování této otázky přísluší pouze soudu). Inspekce tak kontroluje pouze dodržování povinnosti vyřídit reklamaci do 30 dnů. Do budoucna se však otvírá otázka, zda by nebylo účelné pokusit se nalézt efektivnější a levnější způsob řešení spotřebitelských sporů, než představuje současné civilní soudní řízení. Je možné se zde inspirovat například americkým systémem soudů malých částek (small claims courts), které ve zkrácené lhůtě rozhodují o reklamacích bez možnosti podání odvolání.

Podnět sp. zn.: 2688/2005/VOP/TČ

Prodávající má ze zákona povinnost vyřídit reklamaci nejpozději do 30 dnů, nedohodne-li se s kupujícím na lhůtu delší, a to i v případě opakované reklamace. Kontrolu dodržování této povinnosti provádí Česká obchodní inspekce, která může prodávajícímu za její porušení uložit pokutu, není ale oprávněna reklamaci věcně posoudit.

Na ochránce se obrátila paní E. A. se stížností na postup České obchodní inspekce (dále jen ČOI), poněvadž nesouhlasila s vyřízením své stížnosti na prodávajícího, který se její druhou reklamaci nezabýval ve lhůtě 30 dnů. Dotyčná si v jednom pražském obchodním domě kupovala svatební šaty.

Šetřením dospěl ochránce k závěru, že ČOI pochybila, když nesankcionovala prodávajícího za porušení zákona o ochraně spotřebitele, poněvadž dotyčný nevyřídil druhou (opakovanou) reklamaci v zákonné třicetidenní lhůtě. Pochybení shledal ochránce i v tom, že při projednávání stížnosti vycházela ČOI zejména z tvrzení prodávajícího, bez ohledu na obsah písemných podkladů, jež byly předloženy paní E. A. Další výhradu, kterou měl ochránce vůči postupu ČOI, bylo pomínutí skutečnosti uváděné prodávajícím (pracovníci přítomnou kontrole), že při úpravě šatů i reklamaci se vypisuje pouze předtisknutý reklamační formulář. Jde-li u prodávajícího o běžnou praxi, je možné takovéto jednání posoudit ve smyslu § 8 zákona o ochraně spotřebitele jako klamání spotřebitele.

Přestože v této věci ochránce nedosáhl nápravy, resp. změny náhledu ČOI na danou záležitost, rozhodl se šetření uzavřít, neboť o neuznaném nároku paní E. A. mohl rozhodnout pouze soud.

Podnět sp. zn.: 1040/2006/VOP/TČ

Maturitní vysvědčení je veřejnou listinou. Jestliže má být popřen obsah veřejné listiny, pak to musí být prokázáno důkazem opaku a tím subjektem, který obsah

veřejné listiny popírá. Veřejná listina je ze své podstaty nadána tzv. „presumpcí správnosti“ co do obsahu a „presumpcí pravosti“ co do původu listiny.

Na ochránce se obrátil pan P. C. s požadavkem na prošetření postupu obecního živnostenského úřadu, který zamítl jeho žádost o vydání koncese s odůvodněním, že nebyla splněna podmínka odborné způsobilosti. K žádosti pan P. C. doložil vysvědčení o maturitní zkoušce na gymnáziu z roku 1986, kdy jedním z maturitních předmětů byly zásady elektrotechniky a na druhé straně vysvědčení byl uveden doplňující text týkající se absolventa gymnázia s odbornou přípravou v základech elektrotechniky. V dané věci si obecní živnostenský úřad vyžádal stanovisko krajského úřadu, který po konzultaci s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy dospěl k závěru, že pan P. C. nesplňuje odbornou způsobilost stanovenou živnostenským zákonem.

Poněvadž s tímto názorem ochránce nesouhlasil, zahájil šetření a vyzval krajský úřad k vyjádření. Panu P. C. současně doporučil napadnout rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí jeho odvolání u soudu, poněvadž ochránce nemá možnost rozhodnutí zrušit, pouze může navrhnout jeho přezkum.

Problém v daném případě spočíval mimo jiné v tom, že školské zákony platné v roce 1986 neznaly pojem „úplné střední odborné vzdělání“, který je nyní zakotven v živnostenském zákoně (tento pojem zná školský zákon až od 1. 6. 1990 – na základě novely školského zákona č. 171/1990 Sb.). V roce 1986, kdy pan P. C. vykonal maturitní zkoušku, se rozlišovalo mezi středním vzděláním a úplným středním vzděláním, které zahrnovalo střední vzdělání a odbornou přípravu, diferencovanou podle studijních oborů. Úplné střední vzdělání se získávalo úspěšným vykonáním maturitní zkoušky na střední škole. Odborná příprava (jakožto možná součást úplného středního vzdělání) se ukončovala v učebních oborech úspěšným vykonáním závěrečné zkoušky a ve studijních oborech úspěšným vykonáním maturitní zkoušky.

Jelikož krajský úřad nesouhlasil s názorem ochránce, bylo dohodnuto místní šetření na místě samém za účelem vyjasnění dané věci. V mezidobí ale vyhověl krajský soud žalobě pana P. C. (rozhodnutí krajského úřadu zrušil pro nepřezkoumatelnost), a proto bylo jednání odvoláno. Nakonec v září 2006 pan P. C. obdržel živnostenské oprávnění.

2.35 Správa na úseku školství

V roce 2006 bylo z této oblasti doručeno 64 podnětů.

Veřejný ochránce práv se v oblasti školství zabýval již tradičně stížnostmi žáků či jejich zákonných zástupců na vedení škol a jednání učitelů a podněty škol proti postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Stejně jako v minulých letech obdržel rovněž nemalé množství podnětů týkajících se výkladu právních předpisů, zejména stále ještě relativně nového školského zákona. Setkal se i s problémy přesahujícími rámec jednotlivých stížností.

Veřejný ochránce práv obdržel několik podání, která poukazovala na **nerovný přístup některých cizinců ke vzdělávání**, a sice přístup cizinců z tzv. „třetích zemí“ (mimo EU) ke vzdělávání, které neposkytuje stupeň vzdělání, a ke školským službám. Přijetím nového školského zákona totiž vznikla situace, kdy určitým kategoriím cizinců ze třetích zemí je dán nárok na rovný přístup jen k části vzdělávání, a to k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání; k ostatním druhům vzdělávání, tedy předškolnímu, základnímu uměleckému, zájmovému a jazykovému vzdělávání, které lze souhrnně označit jako vzdělávání, jež neposkytuje stupeň vzdělání, jakož i k tzv. školským službám (ubytování, stravování apod.) však tito cizinci již rovný přístup zajištěn nemají, což pro ně znamená nemalou finanční zátěž. Odlišné zacházení vychází z ustanovení § 20 školského zákona. Mezi dotčené kategorie cizinců patřili od 1. 1. 2005 všichni cizinci, kteří nebyli občany EU nebo jejich rodinnými příslušníky. Od 27. 4. 2006, kdy nabyla účinnosti novela školského zákona, došlo k dílčí změně, podle níž byli na roveň občanům EU a jejich rodinným příslušníkům postaveni i cizinci, kteří mají přiznané postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. Nadále však zůstává široká skupina osob, na niž rozdílné zacházení dopadá. Podle podnětů doručených veřejnému ochránci práv se jedná o všechny cizince s výjimkou těch, kteří v ČR pobývají na základě krátkodobého víza. V návaznosti na tuto situaci a opakované kritické ohlasy dotčených cizinců přijala vláda ČR 30. 8. 2006 usnesení k podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva, jímž uložila ministryni školství, mládeže a tělovýchovy zpracovat a předložit vládě do 31. 12. 2006 návrh novely školského zákona v takové podobě, aby byl zajištěn rovný a účinný přístup cizinců ke vzdělávání a ke školským službám, a průběžně přijímat opatření směřující k minimalizaci negativních dopadů stávající právní úpravy přístupu cizinců ke vzdělávání a ke školským službám. Do doby přijetí nové právní úpravy bude ochránce vývoj řešení této problematiky nadále sledovat.

V souvislosti s mediálně diskutovanou problematikou instalace kamer na Soukromém gymnáziu Josefa Škvoreckého v Praze veřejný ochránce práv označil **instalaci kamer na školách za neoprávněný zásah do soukromí**. Ochránce konstatoval, že umístění audiovizuální techniky ve školách je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a s Úmluvou o právech dítěte. Listina základních práv a svobod v čl. 7 stanoví, že nedotknutelnost soukromí osoby je zaručena a že může být omezena jen v případech stanovených zákonem. V čl. 10 odst. 2 Listina základních práv a svobod garantuje právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Sledování osob je závažným zásahem do soukromí a jako takové má právem přesně vymezené mantinely použití. Právní řád ČR dovoluje sledování osob např. policejním orgánem v přípravném stádiu trestního řízení, kdy použití takové techniky musí povolit státní zástupce. Na úseku školství je pak umožněno využití audiovizuálních systémů pouze v zařízeních pro výkon ochranné výchovy, ve kterých jsou umístěny děti s nezávažnějšími výchovnými problémy, zde přitom mohou být kamery používány jedině v prostorách, kam nemají děti přístup. Nadto, stejně jako u všech základních práv a svobod garantovaných listinou, i pro dodržení práva na soukromí platí obecná zásada, že zásah se musí opírat nejen o zákonné zmocnění, ale je také třeba, aby tento zákon odpovídal standardům demokratické společnosti, aby zásah usiloval o legitimní cíle k ochraně sledovaných hodnot a byl nezbytný. Ani jedna z těchto podmínek není v případě instalace kamer do škol dle názoru ochránce naplněna. Předně zde neexistuje pro takový zásah zákonné zmocnění. Tento zákrok však nelze v žádném případě označit ani za nezbytnou a přiměřenou prevenci negativních jevů v chování žáků, již ředitelé některých škol argumentují. Monitorováním dětí pomocí kamerových systémů nelze nahrazovat kvalitní pedagogické a psychologické vedení dětí. Použití kamer ke sledování osob ve školách je tak dle ochránce neoprávněným, svévolným zásahem do práva žáků i učitelů na soukromí.

Podnět sp. zn.: 2616/06/VOP/KP

Existuje-li ve školství široká škála trestů (napomenutí učitele, třídní důtka, ředitelská důtka, podmíněné vyloučení, vyloučení), pak pro žáka, který se dopustil poprvé vážnějšího přestupku proti školnímu řádu, je přiměřenou sankcí buď ředitelská důtka, nebo podmíněné vyloučení.

Na základě podnětu K. Ch. se ochránce zabýval postupem ředitele Integrované střední školy stavební v Českých Budějovicích a Krajského úřadu Jihočeského kraje ve věci vyloučení syna stěžovatele, J. Ch., ze školy pro porušení školního řádu spočívající v držení marihuany. Po zhodnocení jejich vyjádření a prostudování předložených dokumentů ochránce konstatoval, že se ředitel školy a krajský úřad dopustili pochybení spočívajícího v porušení zásady přiměřenosti správních sankcí.

Při vyměřování sankcí se uplatňuje zásada zákonnosti, spravedlnosti, individualizace a přiměřenosti. Přiměřená sankce má vystihnout dosažení zamýšleného zabraňujícího a preventivního účinku. Přiměřenost (adekvátnost, úměrnost) sankce je podmínkou nejen účelnosti, ale rovněž spravedlivosti trestu. Základem adekvátnosti sankce je její úměrnost spáchanému deliktu a osobnosti odpovědné osoby; výsledek takto chápané adekvátnosti představuje tedy individualizovaná sankce. Nejde o úměrnost jako „rovnocennost“ sankce spáchanému deliktu, nýbrž má jít o sankci vyměřenou s maximálním ohledem na charakter jednotlivého případu. V daném případě tato podmínka splněna nebyla.

Ačkoliv J. Ch. se bezpochyby dopustil přestupku a porušení školního řádu, rozhodnutí ředitele školy o jeho vyloučení vyhodnotil ochránce jako nepřiměřený trest. Jedním z principů, který postupuje právní řád, je, že trest musí být přiměřený, tedy že musí postihnout, ale ne likvidovat a uzavírat cestu k možné nápravě. Tato podmínka dle názoru ochránce v daném případě splněna nebyla. Existuje-li ve školství široká škála trestů (napomenutí učitele, třídní důtka, ředitelská důtka, podmíněné vyloučení, vyloučení), pak pro žáka, který se dopustil poprvé vážnějšího přestupku proti školnímu řádu, je adekvátní buď ředitelská důtka, nebo podmíněné vyloučení; nikoliv však jeho vyloučení ze školy při vědomí, jaké to má následky pro jeho další osud (po čtyřech letech studia se mu tím významně zkomplikoval život, především cesta k dalšímu vzdělávání). Postup ředitele školy zhodnotil ochránce jako snahu exemplárním, nikoliv individuálně zaměřeným trestem odstrašit ostatní žáky od podobných porušení školního řádu. Takové postupy rozhodně nelze považovat za součást protidrogové prevence na školách.

3. Podněty mimo působnost veřejného ochránce práv

3.1 Civilněprávní věci a konkurzní řízení

Za rok 2006 je z této oblasti evidováno 1 953 podnětů.

V průběhu roku 2006 zaznamenal ochránce nárůst **podnětů souvisejících s problematikou deregulace nájemného a změn občanského zákoníku v otázce výpovědi z nájmu bytu**. Je zřejmé, že zákon o jednostranném zvyšování nájmu bytu byl předmětem značných kompromisů, což se projevilo i na jeho nejednoznačnosti. Výkladové problémy existují především v případě, kdy se nájemce obrátí na soud s žalobou na neplatnost zvýšení nájemného. V této souvislosti není zřejmé, zda je dotyčný povinen platit i do doby skončení soudního sporu zvýšené nájemné nebo zda má žaloba automaticky odkladný účinek. Z textu zákona také explicitně nevyplývá, kterých vztahů se týká. Existují totiž i názory, že zákon díky své obecnosti dopadá také na dosud neregulované nájemní vztahy a umožňuje tak jednostranné zvyšování nájemného i v těch případech, kdy je v nájemní smlouvě stanoveno, že ke zvýšení může dojít jen dohodou nájemce a pronajímatele (zákon přitom předpokládá jednostranný úkon pronajímatele).

Co se týče problematiky výpovědi z nájmu bytu, ochránce na základě zvýšeného počtu podnětů informoval v březnu 2006 veřejnost o tom, že výpověď může být nově dána i bez přivolení soudu. Obdobně jako v případě zákona o jednostranném zvyšování nájmu bytu také v otázce výpovědi obsahuje občanský zákoník řadu nejasností. Zřejmě nejzávažnější je kolize obecné výpovědní doby (3 měsíce) s případem, kdy je k výpovědi z nájmu třeba přivolení soudu. Občanský zákoník totiž v tomto směru nově neobsahuje zvláštní ustanovení, které by upravilo běh výpovědní doby (například v závislosti na okamžiku právní moci rozsudku soudu o přivolení k nájmu bytu). Problematický je i neurčitý pojem „*žítí v bytě*“, a to ve vztahu k povinnosti nájemce informovat pronajímatele o veškerých změnách v počtu osob, které s nájemcem žijí v bytě. Především v případech, kdy příbuzný nájemce dojíždí do bytu například pouze na víkendy, je výklad neurčitého ustanovení občanského zákoníku předmětem řady sporů mezi nájemci a pronajímateli.

Na ochránce se často obracejí také členové **bytových družstev**, kteří naráží na to, že bytová družstva se řídí obchodním zákoníkem, jenž však primárně dopadá na podnikatelské subjekty, kterými bytová družstva fakticky nejsou. S ohledem na specifickou povahu bytových družstev se jeví jako optimální přizpůsobit svébytným požadavkům bytových družstev i právní úpravu, případně přijmout zcela nový zákon o bytových družstvech. Problematická obchodněprávní úprava bytových družstev se totiž plně projevuje především v situaci, kdy se bytové družstvo ocitne v konkurzu. Stanovy bytových družstevům například dovolují, aby zakotvily vůči svým členům uhrazovací povinnost. V takových případech mohou tedy být členové bytových družstev vyzváni správcem konkurzní podstaty k zaplacení dluhů bývalého vedení, které družstvo přivedlo k bankrotu. Dále platí, že po skončení konkurzu dojde k zániku družstva, a tím i k zániku výhod, které členství v družstvu přináší. Z těchto a dalších důvodů by bylo žádoucí, aby parlament přijal speciální zákon, který by byl lépe přizpůsoben specifikům bytových družstev.

Obdobně se na ochránce v roce 2006 v širším rozsahu obraceli i členové **společenstev vlastníků bytových jednotek**. Zde se ochránce opětovně setkal s problémy, které jsou spojeny s financováním údržby, oprav či modernizace společného majetku – domu, jehož jsou stěžovatelé podílovými spoluvlastníky. V této souvislosti si řada občanů opakovaně stěžuje na problematiku vymezení pojmu společných částí domu (především jde o situaci, kdy má dojít k opravám balkonů, výtahů či vnitřních oken). Přestože zákon pojem společných částí domu specifikuje, dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je třeba přihlídnout i k prohlášení vlastníka, který pro účely katastru nemovitostí musel pro konkrétní budovu vymezit společné části. V praxi je proto v některých případech obtížné rozhodnout, zda se jedná o společnou část domu nebo o součást bytové jednotky, a je třeba, aby spornou záležitost vyřešil soud. S problematikou údržby a rekonstrukce domu souvisí i průběh stavebního řízení, ve kterém má od 1. 1. 2007 společenství vlastníků jednotek postavení účastníka řízení.

Zadlužování českých domácností roste dle statistik rychlým tempem a meziročně se tím zvyšují i nařízené **exekuce**; to se projevilo v roce 2006 rovněž v činnosti ochránce, který zaznamenal nárůst počtu stížností na činnost soudních exekutorů při provádění výkonu rozhodnutí. V podáních se poukazuje zejména na nevybíravé chování soudních exekutorů při provádění exekucí na movité věci v místě, kde se povinný fakticky nezdržuje (má zde ale evidován údaj

o místě trvalého pobytu). Množí se ale i stížnosti na exekuce nařízené na dávky státní sociální podpory, jež vyplácí úřady práce (v Praze městské části); touto problematikou se ochránce v průběhu roku 2006 zabýval detailněji (viz část II.2.6 této zprávy).

V roce 2006 ochránce vnímal i zvýšený počet podnětů, jimiž občané vyjadřovali svoji nespokojenost se způsobem vyřizování stížností Exekutorskou komorou České republiky, příp. s nečinností Exekutorské komory při vyřizování těchto stížností. V tomto směru lze očekávat posun k lepšímu, jelikož je připravena novela exekučního řádu, která upřesňuje pravomoci komory a ministerstva spravedlnosti při výkonu dohledu nad exekuční činností, příp. zavádí lhůty, dokdy mají být stížnosti vyřizovány.

Se zadlužováním souvisí i **konkurzy**. Stížnosti věřitelů, kteří se nemohou domoci svých pohledávek, jsou velmi časté. Obvyklou skupinu tvoří žádosti o pomoc v situaci, kdy zkrachoval obchodník s cennými papíry, jemuž lidé svěřili své úspory. Sami se pak dostávají do druhotné platební neschopnosti. Situace je také komplikována tím, že Garanční fond neplní svou funkci a vláda ČR přes opakované připomínky veřejného ochránce práv dosud nepřijala žádné řešení (více ve IV. části Souhrnné zprávy). Narůstá ovšem i počet případů, kdy se na ochránce obrátí samotný úpadce, zpravidla podnikatel (fyzická osoba), který je konfrontován s bankrotem, sám by se rád oddlužil, ale atakován žádostmi o zaplacení si momentálně neví rady. Ochránce také ví případy s ohledem na meze zákonem svěřené působnosti nemůže věcně vyřešit. Zabývá se toliko průtahy v konkurzním řízení.

I v roce 2006 zaznamenal ochránce zvýšený počet podnětů rodičů, kdy povinný rodič dobrovolně neplní **vyživovací povinnost** ke svým dětem. Ochránce, tak jako v minulých letech, vnímá tuto problematiku jako závažný celospolečenský problém, neboť materiální nedostatek v rodině samoživitele často ohrožuje harmonický vývoj osobnosti dítěte. Nezodpovědností rodiče, jenž neplní soudem stanovenou vyživovací povinnost vůči svému dítěti, je zatěžována i společnost, neboť rodina samoživitele se často kvůli neplacení výživného povinným rodičem stává závislá na sociální dávce, která je jí poskytována z prostředků státního rozpočtu.

Roste počet podnětů rodičů, kdy povinný rodič je cizinec, žije v zahraničí a soudem stanovené výživné neplatí, nebo je občanem České republiky, žije a pracuje v cizině a placení výživného se úmyslně vyhýbá. Takovou situaci ztěžuje skutečnost, že nelze postupovat výhradně podle právního řádu ČR, ale je nutno jednat i v intencích mezinárodních smluv. Vymáhání výživného od povinného rodiče, který žije v zahraničí, se děje prostřednictvím příslušných orgánů země povinného rodiče.

Nemalou část podnětů podávají rodiče, zejména pak otcové, kteří si stěžují na postup a rozhodnutí opatrovnických soudů, které nevyhověly jejich návrhům na stanovení střídavé péče o dítě. Ochránce není oprávněn hodnotit postup a rozhodnutí soudu, proto nemohl být těmto rodičům nápomocen a nezbylo mu než věc pouze objasnit.

Na ochránce se obraceli i otcové se stížnostmi na postup a rozhodnutí nejvyššího státního zástupce ve věci návrhu na **popření otcovství**. Jelikož je určení otcovství pomocí tzv. domněnek poměrně obtížně pochopitelné, vypracoval ochránce informační leták, ve kterém objasnil pravidla určení a popření otcovství. O možnosti nejvyššího státního zástupce podat návrh na popření otcovství v letáku rovněž informuje.

Na ochránce se stále obrací velké množství občanů, a to zejména ženy, které jsou v rozvodovém řízení, nemají dostatek finančních prostředků a potřebují poradit, jak postupovat při **vypořádání společného jmění manželů**. Rozpad manželství a následné vypořádání majetku je citlivá oblast, protože v konečném důsledku jsou to nezletilé děti, kterých se často urputné spory rodičů velmi úzce dotýkají a mnohdy se odrazí nejen na jejich materiálním postavení, ale i na duševním stavu. Pro adresnou radu je ovšem potřeba znát mnoho relevantních skutečností, které podání většinou neobsahují. I přesto se ochránce ve svých odpovědích snaží v obecné rovině stávající právní úpravu objasnit.

Veřejný ochránce práv také v uplynulém roce obdržel několik podání od osob, které se na něj obrátily s žádostí o radu či pomoc v záležitostech týkajících se **pohřebnictví**, zejména pak užívání hrobových míst. Přestože podstata těchto podání se nalézala mimo rámec působnosti ochránce, ve všech případech se dostalo osobám základní právní rady, jak postupovat. Veřejný ochránce práv mimo jiné upozornil na to, že právo nájmu k hrobovému místu, stejně jako vlastnické právo k hrobovému zařízení (pomník, deska či jiné trvalé ozdoby hrobu), musí být předmětem dědického řízení, při němž soud, zpravidla na základě dědické dohody, určí, na koho právo nájmu hrobového místa a vlastnické právo k hrobovému zařízení přechází. Pokud

tato práva nebyla předmětem dědického řízení, je nutno věc řešit v rámci dodatečného projednání dědictví.

3.2 Trestněprávní věci, orgány činné v trestním řízení

Za rok 2006 je z této oblasti evidováno 464 podnětů.

Kvantitativně došlo v této oblasti k nezanedbatelnému nárůstu doručených podání vzhledem k letům minulým. Oproti roku předchozímu například činí rozdíl téměř 100 podání. Struktura podnětů a jejich odesílatelů je konstantní. Jde o podněty z oblasti, na kterou se působnost ochránce nevztahuje, proto musí být odloženy. Přesto ochránce poskytl k případům základní informace, pokud to vzhledem k obsahu podání a žádosti podatele bylo možné.

Podání se dotýkala všech orgánů činných v trestním řízení (soud, státní zástupce, policejní orgán). Podněty mající povahu stížnosti směřovaly v případě policejních orgánů **proti odložení trestního oznámení, postupu při prověřování a objasňování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a proti průběhu vyšetřování**. V případě státních zástupců se výhrady vztahovaly k prováděnému dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a k výkonu dohledu prováděného podle zákona o státním zastupitelství. V případě soudů se výhrady týkaly převážně **průběhu hlavního líčení a rozhodnutí o vině a trestu**.

Řada dotazů z této oblasti měla povahu dotazu k **trestnímu řízení**. Ze strany poškozených se dotazy týkaly obsahu trestního oznámení a místa jeho podání, dále podmínek uplatnění nároku na náhradu škody či dozoru státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení aj. Ze strany obviněných (obžalovaných, odsouzených), jejichž podání převažovala, se dotazy vztahovaly k délce vazby, zabránění věci, domovní prohlídce, k náležitostem a významu trestního příkazu, k uplatnění řádných nebo mimořádných opravných prostředků, zápočtu vazby, odkladu výkonu trestu odnětí svobody, podmínkám podmíněného propuštění nebo k podmínkám přeměny trestu obecně prospěšných prací v trest odnětí svobody či k trestu vyhoštění apod.

Ve vztahu ke státnímu zastupitelství došlo na základě zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2006 ke změně působnosti ochránce. Rozšířila se na orgány správy státního zastupitelství, zatímco původně se nevztahovala na státní zastupitelství jako celek.

3.3 Samostatná působnost územně samosprávných celků

Za rok 2006 je z této oblasti evidováno 313 podnětů.

Naprostá většina podnětů se týkala obcí, ojediněle podněty směřovaly proti krajům. Působnost ochránce se vztahuje na jednání orgánů obcí jen při výkonu státní správy přenesené na obce státem (např. živnostenská oprávnění, stavební řízení, poskytování sociálních dávek, agenda občanských průkazů a cestovních dokladů, správa poplatků za komunální odpad, přeštopkové řízení). Samostatná působnost obcí (samospráva) naopak do působnosti ochránce (např. hospodaření obcí včetně nakládání s byty, stanovení místních poplatků, realizace práv občana na zasedání zastupitelstva obce) nespadá.

U každého podnětu, který směřuje proti jednání obce, proto ochránce nejprve posoudí, zda je dána jeho působnost. V případech, kdy je zřejmé, že k porušení zákona či jinému vážnému pochybení došlo při rozhodování obce v samostatné působnosti, ochránce vyhodnotí, zda by mohla být dána působnost orgánu dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce, a stěžovatele na možnost využití dozoru nad územní samosprávou upozorní. Výkon dozоровé činnosti je v působnosti ochránce, proto v případě, že stěžovatel není spokojen s výsledky dozоровé činnosti, má možnost se znovu na něho obrátit. Ochránce využívá i možnosti neformálního působení na orgány obce, které zpravidla upozorní na pochybení a doporučí správný postup.

Nejčastěji se stěžovatelé obraceli na ochránce v oblasti **nakládání s komunálním odpadem a jeho zpoplatňování**. Většinou se domáhali pomoci či rady, jak dosáhnout osvobození od poplatkové povinnosti či prominutí poplatku, často s argumentací, že výše požadovaného poplatku neodpovídá množství jimi produkováného odpadu a úrovni jeho třídění. S odkazem na nález Ústavního soudu ČR ochránce 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 účastnit se do obcí garantovaného způsobu likvidace komunálního odpadu a podrobit se jeho zpoplatnění.

Další velká skupina osob se obrátila na ochránce s požadavkem na zjednáání nápravy při **hospodaření obcí s nemovitým majetkem**. Stěžovatelé většinou namítali, že nabídka prodeje a pronájmu obecních nemovitostí nebyla řádně zveřejněna a výběr zájemců probíhal neprůhledným způsobem.

Poměrně často se ochránce setkal s podněty v souvislosti s **právem občanů na informace, týkající se samostatné působnosti obcí**.

V několika případech se na ochránce obrátila občanská sdružení, která si vytkla za cíl působit na zlepšení postavení občanů obce a nebyla spokojena s **úrovní komunikace s orgány obce**. Zákon občanská sdružení omezuje pouze tak, že jim není dovoleno vykonávat funkci státních orgánů, nesmějí řídit státní orgány a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou členy sdružení. Žádná další omezení však zákon nestanoví ani neupravuje konkrétní výčet způsobů činnosti sdružení. Volba forem a taktiky působení je proto ponechána na rozhodnutí sdružení. S ohledem na právo obcí na samosprávu ochránce občanským sdružením doporučil, aby s orgány města komunikovala spíše neformálními způsoby. Obce by neměly bránit iniciativám občanů ve sféře samosprávy, uplatňovaným jakoukoliv formou neodporující zákonu.

Stejně jako v minulých letech se i v roce 2006 ochránce setkával s aktuálními problémy spojenými s výkonem samostatné působnosti obcí při hospodaření s **obecním bytovým fondem**, které spočívají zejména v tom, že obce často samy nedodržují svá pravidla pro přidělování bytů do nájmu s odkazem, že se nejedná o závazný právní předpis.

Ochránce dále zjistil, že výkon dozorové pravomoci ze strany Ministerstva vnitra ČR je v těchto případech limitován posouzením legitimacy kritérií pro přidělování bytů, zejména z hlediska rovnosti přístupu k právům. Ministerstvo však zastává restriktivní pojetí zásahu do samostatné působnosti obcí, to znamená, že využívá svého dozorového oprávnění pouze v případě explicitního porušení zákona nebo ústavních principů obsaženého v aktu samosprávného orgánu obce.

Veřejný ochránce práv se dále setkal se snahou některých měst a obcí vystěhovat větší skupiny sociálně slabých občanů (efekt „vytěsnění“), a to i těch, kteří plní své závazky vůči obci jako pronajímateli. Obce k tomu využívají mechanismy občanského práva – ukončení nájemního vztahu s přivolením soudu a následné zajištění náhradního ubytování. Výše uvedené problémy, na které ochránce opakovaně upozorňuje, jsou dle jeho názoru způsobeny zejména chybějící koncepcí systému sociálního bydlení (blíže viz IV. část této zprávy).

Bytový problém se rovněž promítá i do problematiky sociálně-právní ochrany dítěte, kdy jsou sociálně slabým rodičům pro nemožnost získat byt odňaty děti, které se umísťují do ústavní výchovy. Ochránce opakovaně upozorňuje na to, že takový způsob řešení bytové problematiky a neposkytnutí pomoci těmto rodinám je pro stát velmi neekonomický, neboť znamená podstatně vyšší náklady na ústavní péči o tyto děti, zvláště pokud jde o vícečlenné rodiny. Náklady spojené s ústavní péčí jsou mnohonásobně vyšší, než by byly náklady na vyřešení bytových problémů sociálně slabých rodin.

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

Orgán, který by vykonával systematickou preventivní kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, v České republice do 1. ledna 2006 neexistoval. Pod číslem 78/2006 Sb. m. s. bylo uveřejněno sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který mimo jiné zavázal smluvní strany této Úmluvy k vytvoření tzv. národního preventivního mechanismu. Tímto národním preventivním mechanismem se počínaje 1. lednem 2006 stal veřejný ochránce práv (dále jen ochránce), který splňuje veškerá kritéria kladená Opčním protokolem na tento prvek prevence.

Povinnosti ochránce se rozšířily o úkol provádět systematické návštěvy všech míst (zařízení), v nichž se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě (ust. § 1 odst. 3 a 4, ust. § 21a zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů – dále jen zákon o VOP). Je lhostejno, zda jsou tyto osoby omezené na svobodě na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci, nebo v důsledku faktické situace, v níž se nacházejí. Při návštěvách ochránce zjišťuje, jak se s těmito osobami zachází, snaží se zajistit respektování jejich základních práv a posílit jejich ochranu před tzv. špatným zacházením.

Špatným zacházením je třeba v obecném smyslu rozumět jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodními úmluvami či v překračování zákonů a podzákonných právních předpisů, ale i v neplnění více či méně závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů *lege artis*.

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen pracovníci Kanceláře) vždy navštíví několik podobných zařízení v rámci naplánovaného tematického zaměření. Zákon ochránce v ust. § 21a odst. 2 ukládá vypracovat po provedení návštěvy zařízení zprávu o jeho zjištěních. Součástí této zprávy mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Ochránce po zaslání zprávy vyzve zařízení, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřilo ve stanovené lhůtě (ust. § 21a odst. 3 zákona o VOP). I při provádění systematických návštěv ochránce disponuje možnostmi sankčního charakteru, které spočívají jednak ve vyrozumění nadřízeného úřadu, a není-li takového úřadu, vlády, jednak v informování veřejnosti. Kromě zpráv z jednotlivých zařízení ochránce rovněž vydává souhrnné zprávy obsahující zobecňující údaje ke všem navštíveným zařízením stejného typu. S těmito zprávami ochránce seznamuje veřejnost na svých tiskových konferencích a zveřejňuje je i na www.ochrance.cz.

Soustavné návštěvy ochránce vykonává podle určitého systému a plánu připraveného předem vytvořeného na konkrétní časový úsek, který se rozpadá do tří etap: příprava návštěvy, její realizace, zpracování získaných informací a vydání zprávy z návštěvy zařízení. V tomto smyslu jde též o návštěvy pravidelné s výrazným preventivním zaměřením. Pro každé období je vybrán jeden až dva typy zařízení. Výběr konkrétních zařízení se řídí např. předchozími poznatky z praxe ochránce, referencemi získanými od veřejnosti či umístěných osob (pozitivními či negativními) nebo výsledky činnosti rezortních kontrolních mechanismů. Při výběru je také, pokud to typ zařízení dovoluje, brán zřetel na zřizovatele zařízení, lokaci zařízení, jeho velikost apod. tak, aby ve vybraném vzorku byla různorodá zařízení.

Po výběru konkrétních zařízení pracovníci Kanceláře shromažďují informace o vybraných zařízeních, právní úpravu, ať již na úrovni vnitrostátní či mezinárodní, včetně nezávazných doporučení, deklarácí, neprávních standardů, judikatury Evropského soudu pro lidská práva, popř. vnitřních předpisů vydaných příslušným rezortem. Po zpracování získaných údajů je připravena metodika samotné návštěvy. Metodika je rozčleněna na základní oblasti, které by měla návštěva pokrýt (např. právo na soukromí, právo na osobní svobodu, zdravotní péče, kulturní a sociální potřeby, právo stěžovat si atd.). Ke každé z oblastí je zformulován okruh otázek, a to pro personál zařízení a pro osoby v zařízení umístěné.

Samotné návštěvy trvají 1–3 dny a účastní se jich 3–4 pracovníci Kanceláře, ad hoc jsou přizváni odborníci z dané oblasti (např. lékař, zdravotní sestra apod.). Návštěvy jsou prozatím

zařízení ve většině případů oznamovány 3–5 dnů předem (výjimkou byly návštěvy policejních cel, které probíhaly neohlášeně) tak, aby zařízení byla schopna zaslat např. své vnitřní předpisy, poskytnout obecné informace o aktuálním počtu umístěných osob atd. Průběh návštěv je následující: první den návštěvy ráno probíhá úvodní rozhovor s vedoucím zařízení a poté pracovníci provedou prohlídku zařízení a pořídí fotodokumentaci. Je-li to možné, dochází během prohlídky i k neformálním rozhovorům s umístěnými osobami. Při prohlídce se věnuje pozornost materiálnímu vybavení zařízení, tomu, zda je osobám zajištěna odpovídající míra soukromí (ať již při samotném ubytování v pokojích nebo např. při provádění hygieny či jiných potřeb), zda jsou v zařízení nainstalovány stavebnětechnické prostředky (např. mříže) či audiovizuální zařízení, zda jsou patrné prvky, které by mohly omezovat osobní svobodu umístěných osob (např. kulaté kliky, bariérovost prostředí v případě umístění tělesně postižených osob), hygienickému stavu atd. V odpoledních hodinách prvního dne se studuje spisová dokumentace (osobní spisy klientů, sociální spisy, zdravotnická dokumentace, záznamy personálu o průběhu služby, vnitřní či ubytovací řád apod.) a probíhají rozhovory s personálem. Pokud je návštěva jednodenní, hovoří se odpoledne i s umístěnými osobami, v případě dvoudenní či třídní návštěvy se pak rozhovory odehrávají během těchto dnů. Před ukončením návštěvy se v některých případech diskutuje s vedoucím zařízení o předběžných poznatcích pracovníků a upřesňují se informace získané během návštěvy.

Jak je již uvedeno výše, po provedení návštěvy ochránce zašle vedoucímu zařízení zprávu z návštěvy, ve které ho seznámí se skutkovými zjištěními, s právním hodnocením skutkového stavu a se svými doporučeními a případně s opatřeními k nápravě. Přístup k právnímu hodnocení určuje do jisté míry typ zařízení.

Převážně u zařízení, v nichž se nacházejí nebo mohou nacházet osoby v důsledku své závislosti na poskytované péči, je právní úprava vztahující se k právům a povinnostem umístěných osob či k provozu zařízení velmi kusá, resp. zcela chybí. V těchto případech ochránce vychází ze základních lidských práv a svobod, tak jak je deklaruje Listina základních práv a svobod, popř. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Při aplikaci jednotlivých práv na konkrétní situace se lze rovněž inspirovat již výše zmíněnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, ale i neprávními standardy (např. standardy Evropského výboru pro zabránění mučení – CPT), doporučeními nezávazného charakteru (např. doporučení Rady ministrů Rady Evropy, Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR) či deklaracemi formulovanými mezinárodními nevládními sdruženími (např. Deklarace práv duševně postižených, Charta práv tělesně postižených, Evropská charta pacientů seniorů, doporučení a standardy Světové zdravotnické asociace – WMA, Mezinárodní asociace pro léčbu sexuálních delikventů – IATSO, Světové psychiatrické asociace – WPA atd).

Práva a povinnosti osob umístěných v zařízení na základě rozhodnutí veřejné moci a na druhou stranu práva a povinnosti provozovatele zařízení jsou převážně upraveny na zákonné či podzákonné úrovni a dále jsou rozváděny vnitřními předpisy (např. zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR, nařízení ministra spravedlnosti atd.).

V prvním čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy v pěti ze sedmi **ústavů sociální péče pro dospělé tělesně postižené** (dále jen ÚSP či ústav) a v 19 **policejních zařízeních**, kde bylo zkontrolováno 110 cel.

Pro druhé čtvrtletí roku 2006 byla zvolena čtyři **zařízení pro zajištění cizinců**, což jsou všechna zařízení tohoto typu na území České republiky a pět **léčeben pro dlouhodobě nemocné** z celkového počtu 73 léčeben a obdobných zařízení zřízených jinou právní osobou, než je kraj, město, obec, či fyzickou osobou.

Ve třetím čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy v sedmi **věznicích s ostrahou a zvýšenou ostrahou, přičemž** celkový počet věznic, které se primárně profilují jako ostrahové, je 14, věznice se zvýšenou ostrahou jsou 3.

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy ve čtyřech **zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova** se zaměřením na zařízení, kde se vykonávají oba typy současně. Celkový počet zařízení, kde se současně fakticky vykonává ústavní výchova i ochranná výchova, je 32, z toho jeden diagnostický ústav, sedm dětských domovů se školou, osm dětských domovů se školou organizačně spojených s výchovným ústavem a šestnáct výchovných ústavů.

K provedeným návštěvám vydal ochránce souhrnné zprávy obsahující mimo jiné doporučení příslušným ústředním orgánům státní správy (ministerstvo vnitra, ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvu školství), Policejnímu prezidiu ČR, Generálnímu ředitelství Vězeňské služby ČR, České školní inspekci, ale i vrchnímu státnímu zastupitelství, zřizovatelům zařízení a zařízením samotným.

1. Ústavy sociální péče pro dospělé tělesně postižené

Systematické návštěvy byly provedeny v **pěti ústavech sociální péče pro dospělé tělesně postižené** (dále jen ÚSP či ústav). Důvodem pro návštěvy ústavů sociální péče byla skutečnost, že tato zařízení nespádala do původní působnosti ochránce (ust. § 1 odst. 3 zákona) a dále fakt, že celkové podmínky v ústavech sociální péče, a především práva a povinnosti umístěných osob, nebyly v době návštěv upraveny zákonem (pouze částečně tuto oblast regulovaly podzákonné normy). Výjimku tvořilo ustanovení § 89a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, které od 1. 10. 2005 stanovilo povinnosti ústavu při použití opatření omezujících pohyb osob. V souvislosti s účinností zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a prováděcích vyhlášek k němu, se bude již oblast poskytování sociálních služeb regulovat. V rovině ochrany práv uživatelů a s tím související kvality poskytovaných služeb mají zásadní postavení Standardy kvality sociálních služeb, které jsou souborem kritérií, jejichž prostřednictvím se definuje nezbytná úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblasti personální, procedurální a provozní. Zavedení standardů do praxe na celonárodní úrovni umožní porovnávat efektivitu jednotlivých druhů služeb, které pomáhají řešit stejný typ nepříznivé sociální situace, i efektivitu různých zařízení, jež poskytují stejný druh služby. Během prováděných návštěv byly Standardy v jednotlivých zařízeních rozpracovány na různých úrovních.

Ústavy sociální péče pro tělesně postižené dospělé občany (ve znění zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) poskytují komplexní sociální služby zletilým zdravotně postiženým občanům (zejména ubytování, stravu, ošetrovatelskou činnost, rehabilitaci, možnosti společenských aktivit, zajišťují jejich způsob trávení volného času, zaměstnání apod.).

Pro provedení návštěv byla vybrána zařízení s rozdílnými zřizovateli, z různých krajů a odlišné velikosti.

Navštívený ústav	Kraj	Zřizovatel	Počet klientů	Průměrný věk klientů	Počet zaměstnanců v přímé péči
ÚSP Habrovany	Jihomoravský	Jihomoravský kraj	66	52,0	29 v třísměnném provozu
ÚSP Bolevec	Plzeňský	Město Plzeň	23	82,3	12 v třísměnném provozu
ÚSP Hrabyně	Moravskoslezský	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR	170	53,6	75 v třísměnném provozu
ÚSP Hořice	Královéhradecký	Královéhradecký kraj	81	52,8	31 v třísměnném provozu
Domov Betlém	Jihomoravský	Diakonie Česko-bratrské církve evangelické	9	56,1	16 v turnusovém provozu

Vysvětlivky k tabulce:

ÚSP – ústav sociální péče

Zjištění a doporučení ochránce

Ústavy nenabízejí uživatelům domácí prostředí, je patrný přetrvávající zdravotnický model zařízení. Ústavy jsou umístěny do budov, které ve většině případů původně sloužily ke zcela odlišným účelům (např. mateřská škola, zámek). Pokoje klientů jsou vybaveny převážně jednotným ústavním nábytkem, sociální zařízení je ve všech ústavech umístěno na chodbách. Pouze v jednom ústavu (ÚSP Hrabyně) uživatelé bydleli v buňkách sestávajících ze dvou pokojů a pro ně společného sociálního zařízení. V Domově Betlém měl každý klient svůj pokoj (jeden pokoj dvoulůžkový). Možnost uvařit si vlastní jídlo je ve většině ústavů značně omezena, což nevyhovuje zejména soběstačnějším klientům, manželským párům a partnerům.

Ve většině zařízení (vyjma Domova Betlém) je zaveden „zdravotnický model“ a v přímé péči pracují pouze či převážně zdravotničtí pracovníci. Tento model dokresluje i uniformní bílé oblečení personálu, což vyvolává dojem zdravotnického zařízení.

Na doporučení ochránce přislíbila zařízení, resp. jejich zřizovatelé, náležitou úpravu interiérů tak, aby se co nejvíce blížily domácímu prostředí, např. vymalování chodeb jinou než bílou barvou, změnu v ošacení personálu, přípravu podmínek, aby klienti mohli v ústavu mít vlastní nábytek, či zvážení možnosti, zda by si mohli soběstačnější uživatelé sami připravovat stravu.

Ústavy klientům nezajišťují dostatek soukromí. Soukromí klientů v navštívených ústavech především závisí na tom, kolik klientů na pokoji bydlí. Bylo možné vysledovat, že v posledních letech ústavy snížily počet lůžek na pokojích, což lze hodnotit pozitivně. Většinou se v zařízeních jednalo o dvou- až třílůžkové pokoje, pouze jedno zařízení mělo výlučně jednolůžkové pokoje, v dalším zařízení však např. žilo pět klientů ve dvou průchozích pokojích. Ne ve všech ústavech měli klienti k dispozici klíče od svých pokojů či skříněk a stolků, přičemž někteří z nich by možnost uzamčení uvítali. Snad ještě palčivější oblastí, kde může dojít k narušení soukromí a lidské důstojnosti, je provádění úkonů osobní hygieny a dalších základních potřeb. Jak již bylo naznačeno, sociální zařízení je ve všech ústavech převážně společné, ne ve všech případech však uzamykatelné zevnitř ani s možností nějakého označení při obsazení. Do lidské důstojnosti zasahuje rovněž praxe několika ústavů, která spočívá v používání toaletních křesel přímo na pokoji za přítomnosti ostatních klientů, a to bez jakýchkoli zástěn.

Na doporučení ochránce ústavy přislíbily zejména respektovat soukromí klientů při vstupu personálu do pokojů, umožnit uživatelům zamykání pokojů, dále označit společná sociální zařízení, např. otočnými cedulemi „VOLNO/OBSAZENO“, a do praxe zavést zástěny pro jednotlivé klienty při používání toaletních křesel na pokoji.

Nedostatek personálu zejména pro vysoce závislé klienty znamená omezení v naplňování jejich práv a nutnost respektovat režimová opatření. Ve všech zařízeních (vyjma Domova Betlém) je znatelný nedostatečný počet personálu v přímé péči, v jehož důsledku je zejména v případech závislých klientů nutno dodržovat režimová opatření; fakticky se omezuje právo na osobní svobodu, neexistuje právo na svobodnou volbu a prakticky také individuální přístup ke klientům. Potřeby klientů je tak třeba přizpůsobovat organizaci práce a provozním podmínkám. Největší dopad má absence sociální práce na klienty upoutané na lůžko, kteří mají problémy s verbální komunikací, resp. se vyjadřují pouze gesty, zvuky. Přestože tito lidé nekomunikují slovně, neznamená to, že nevnímají, když k nim někdo promlouvá, a že tento slovní kontakt nepotřebují. Je to jejich někdy jediné bezprostřední spojení s venkovním světem. Mluvení, popř. navázání jiného způsobu komunikace s těmito uživateli, představuje také jedinou možnost, jak zjistit jejich skutečné potřeby a přání, a zamezit tak pouze paušálnímu zajišťování základních potřeb, jako je jídlo, hygiena atd. Pokud personál neví, jaké má klient pocity při poskytování péče, co se mu líbí a co je mu nepříjemné, může se lehce stát, že se s ním bude zacházet tak, jak on si nepřeje, nebo mu to bude dokonce nepříjemné.

Samostatnou problematikou je sporadické respektování základních lidských práv a svobod u osob zbavených způsobilosti k právním úkonům. Jako problematická se u některých ústavů ukázala zejména realizace ustanovení § 78 vyhlášky č. 182/1991 Sb., jíž se provádí zákon o sociálním zabezpečení, které odporuje základnímu lidskému právu na osobní svobodu a s ním spjatému právu na volný pohyb, neboť pobyt občana zbaveného způsobilosti k právním úkonům mimo ústav připouští pouze se svolením opatrovníka. Toto ustanovení pozbylo účinnosti v souvislosti s novelou citované vyhlášky (vyhl. č. 506/2006 Sb., kterou se mění vyhl. č. 182/1991 Sb.), která mimo jiné ruší celou část čtvrtou, jejíž součástí je i ustanovení § 78.

Na doporučení ochránce projevila zařízení, resp. jejich zřizovatelé, vůli usilovat o navýšení počtu sociálních pracovníků, jejichž posláním by měla být přímá individuální práce s klienty na základě postupně vypracovávaných osobních plánů s cílem co nejširší podpory jejich sociální rehabilitace. Ústavy dále přislíbily vést pracovníky v přímé péči k intenzivnějšímu vzdělávání v augmentativních (náhradní komunikační systémy, které podporují nedostatečně komunikační schopnosti; jde tedy o komunikaci, která rozšiřuje mluvenou řeč) a alternativních (komunikační systémy, které mají plně nahradit mluvenou řeč) formách komunikace, popř. vytvořit systém jejich podpory cestou supervize.

Ústavy měly nedostatečně stanovená pravidla pro vyřizování stížností. Nedostatky vykazovaly i vnitřní předpisy zařízení. Dva z pěti ústavů nemají vypracován žádný vnitřní předpis upravující podávání a vyřizování stížností. Kromě dvou ústavů např. klienti nebyli informováni o tom, kam se mohou v případě nespokojenosti obrátit se svou stížností. Ve většině případů neměli klienti povědomí o tom, že se mohou nechat zastupovat jinou osobou. V jednom ústavě, ač má vypracovaná pravidla pro vyřizování stížností již od roku 2004,

nevěděli o nich nejen klienti, ale ani někteří pracovníci. Ve všech ústavech klienti řeší stížnosti spíše neformálně. Tzv. domácí řády vykazovaly v některých ústavech nedostatky spočívající v dikcích, které zasahovaly do základních práv a svobod klientů. Při formulaci pravidel soužití by měli pracovníci ústavy úzce spolupracovat s klienty.

Na základě doporučení ochránce ústavy přislíbily provést změny ve vnitřních předpisech, a to ve spolupráci se samotnými uživateli.

2. Policejní cely

Důvodů pro provedení návštěv policejních cel bylo několik. Jedním z nich byl aktuální stav právní úpravy. V souvislosti s policejními celami jde zejména o zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZPČR), a o interní právní předpisy ministerstva vnitra a policejního prezidenta, především o závazný pokyn policejního prezidenta z 29. 12. 2004 o policejních celách (dále jen ZP PP). Tyto předpisy stanoví, kdo a kdy může být umístěn do policejní cely, a jaký režim je pro ni nastaven. Právní úprava v rovině zákona je poměrně kusá (ust. §§ 26 až 32 ZPČR). Interní předpisy, místo aby jen prováděly jednotlivá zákonná ustanovení, spíše samy stanoví rozsah práv a povinností osob omezených na svobodě, což představuje stav pro právní stát neudržitelný.

Pracovníci Kanceláře provedli návštěvy v 19 policejních zařízeních (2–3 policejní zařízení z každé krajské správy Policie ČR). Během návštěv bylo celkem zkontrolováno 110 policejních cel. Návštěvy probíhaly vždy neohlášeně v denních i večerních hodinách, v pracovních dnech i ve dnech pracovního klidu.

Správa – kraj	Útvarů celkem**	Útvarů s policejními celami*	Počet cel pro vícehod. umístění*	Počet cel pro krátkodobé umístění*
Hl. město Praha	55	1	27	žádné
Středočeský	91	30	46	4
Jihočeský	69	39	55	6
Západočeský	87	13	37	žádné
Severočeský	102	17	50	žádné
Východočeský	99	50	69	11
Jihomoravský	105	38	63	15
Severomoravský	101	45	81	žádné
Celkem	709	233	428	36

Vysvětlivky k tabulce:

* údaje v těchto sloupcích byly poskytnuty Policejním prezidiem

** údaje získány z veřejně přístupných informačních systémů, zejména z webu Ministerstva vnitra ČR

Zjištění a doporučení ochránce

Omezení pohybu agresivních osob, zejména poutání ke kovovým madlům.
Oprávnění policistů k omezení pohybu agresivních osob upravuje ustanovení § 16 ZPČR. „Osoba, která fyzicky napadá jinou osobu nebo policistu nebo poškozuje cizí majetek nebo se pokusí o útěk, může být omezena možností volného pohybu připoutáním k vhodnému předmětu. Omezení volného pohybu může trvat nejdéle do doby, než osoba od jednání upustí nebo než bude umístěna v policejní cele, nejdéle však 2 hodiny.“ Z dané úpravy tedy jasně vyplývá, že k omezení volného pohybu může z uvedených důvodů a při splnění daných podmínek dojít prakticky kdekoli, vyjma prostoru policejní cely. ZP PP stanoví, že mezi povinné vybavení cely pro krátkodobé umístění patří také prostředek k připoutání agresivních osob k omezení pohybu. Interní předpis je tedy v rozporu se zákonnou úpravou. Takový stav je nadále neudržitelný i z důvodu nejednotné praxe, neboť v některých policejních zařízeních madla zřízena v celách jsou, v jiných nikoli, aniž by bylo jejich budování a následné používání jednoznačně upraveno.

Ochránce k vyřešení tohoto problémového bodu (jakož i dalších, viz dále) po zhodnocení všech provedených návštěv inicioval osobní setkání se zástupci Policejního prezidia. Tím byl završen proces připomínkování možných změn, které souvisejí s vnitřními předpisy Policie ČR. Výsledkem setkání bylo mj. i to, že v připravovaném novém znění ZP PP se s madly pro připoutání agresivních osob v celách pro krátkodobé umístění již nepočítá, respektive stávající madla

budou odstraněna jak z těchto cel, tak z prostorů před celami pro vícehodinové umístění bez zajištění kamerového dohledu (viz nepočetné specifické případy uvedené ve zprávě veřejného ochránce práv z návštěv policejních zařízení).

Právo osob umístovaných do policejních cel na poučení o právech a povinnostech není vždy dodržováno. K poučování je využíván tiskopis Poučení osoby zadržené, zatčené, předvedené nebo zajištěné na policejní služebně. Zajistit poučení o právech a povinnostech je povinností policistů, kteří osobu do policejní cely dodali, tedy nejčastěji policistů obvodních oddělení. Návštěvy zjistily, že některá obvodní (místní) oddělení tyto povinnosti neplnila a osobám umístěným v cele se prokazatelně poučení nedostalo.

Ochránce po osobním setkání s experty Policejního prezidia doporučil, aby poučovací povinnost v rozsahu existujícího tiskopisu Poučení osoby zadržené, zatčené, předvedené nebo zajištěné na policejní služebně zajistili nejen dodávající policisté, ale znovu i orgán činný v trestním řízení (vyšetřovatel, státní zástupce, soudce) v době nikoli bezprostředně po omezení svobody, ale i později, zejména po zklidnění osoby nebo poté, co je schopna bez stresu a v klidu vnímat obsah poučení. O tom by měl existovat záznam podepsaný zadržanou osobou. Ochránci bylo přislíbeno, že povinnost opakovaného poučení, jak je shora uvedeno, bude zakotvena do příslušných trestních a souvisejících právních předpisů (vč. ZP PP).

Poučování osob umístovaných do policejní cely o právech a povinnostech se často provádí pouze ústní formou. Formulář poučení osob o právech a povinnostech v policejní cele, který obsahuje výčet podstatných práv a povinností osoby do cely umístované, nepoužívají všechny policejní útvary. Stávající písemný formulář navíc neobsahoval práva na některé materiální podmínky a práva týkající se omezení osobní svobody v obecnější rovině, zejména právo na právní pomoc a právo informovat o své situaci třetí osobu. Jako problematická se dala označit i vícestránková forma poučení a dále to, že osoba poučení pouze podepisovala, aniž by jí byla vydána kopie.

Uvedený jednotný písemný formulář poučení připomínkoval mj. i veřejný ochránce práv s tím, že na základě jeho podnětu, podnětu Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva a ve spolupráci s ministerstvem vnitra bude vydán nový formulář poučení osob o právech a povinnostech v policejní cele (oboustranně potištěná stránka formátu A4) jako příloha ZP PP, který bude doplněn o uvedené práva. Jedna kopie bude osobě vydána, aby se s rozsahem práv mohla podrobně seznámit kdykoliv v průběhu pobytu v cele.

Lékařskému vyšetření osob umístěných do cely jsou až na nečetné výjimky policisté přítomni. Lékařská vyšetření by měla být prováděna mimo doslech příslušníků policie a pokud o to lékař v konkrétním případě nepožádá, i mimo jejich dohled. Pokud jde o přítomnost policistů při lékařské prohlídce, standardním postupem je, že policisté u lékařské prohlídky asistují vždy s poukazem na bezpečnostní rizika a potřebu ochrany zdravotnického personálu. Přes oprávněnost tohoto argumentu je však třeba brát v potaz také lidskou důstojnost prohlížené osoby a povinnost chránit údaje o jejím zdravotním stavu a dodržovat tak povinnost zachovávat lékařské tajemství.

Nové znění ZP PP obsahuje zcela novou úpravu provádění lékařského vyšetření osob, která uvedený požadavek zohledňuje tak, že lékařské vyšetření probíhá mimo doslech a, pokud lékař nerozhodne jinak, i mimo dohled policejní eskorty; eskortou je příslušník policie stejného pohlaví jako eskortovaná osoba.

Právo podávat návrhy, podněty a stížnosti (sdělení) státnímu orgánu České republiky nebo mezinárodní organizaci, která je podle mezinárodní úmluvy, jíž je Česká republika vázána, příslušná k projednávání podnětů týkajících se ochrany lidských práv, je v současné policejní praxi problematické s ohledem na spíše technické aspekty garance tohoto práva. Z praktického hlediska nemá zajištění/umožnění předmětného práva jednoznačné řešení. Ochránce se přiklání k názoru, že sepisování návrhů, podnětů a stížností (sdělení) lze prakticky zajistit tak, že má-li zadržovaný právního zástupce, realizuje své právo podávat stížnosti jeho prostřednictvím. Pokud právního zástupce nemá, sepíše si stížnost sám – z bezpečnostních důvodů pod dohledem policisty v místnosti pro provádění výsledků nebo v obdobném prostoru podle možností policejního útvaru. Pokud z objektivních důvodů není zadržovaný schopen sepsat svou stížnost, nadiktuje ji policistovi a podepíše ji.

Policie ČR vyšla vstříc jak návrhům ochránce, tak Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání při Radě vlády ČR pro lidská práva a toto právo osobám umístěným v cele hodlá garantovat.

Výdej stravy v noční době. Platný ZP PP nerespektoval ustanovení § 31 ZPČR. Dle cit. ustanovení se „strava osobě poskytuje zpravidla každých 6 hodin od omezení osobní svobody“, nikoli až od umístění do cely. Platný ZP PP nepočítá s výdejem stravy (ani studené) v noční době, tedy mezi 22.00 a 06.00, a v praxi tak nebyly výjimkou případy, kdy zadržená osoba byla do cely umístěna až v nočních hodinách, kde jí uplynula šestihodinová nároková lhůta na stravu, a strava byla poskytnuta až za několik dalších hodin.

Na základě jednání ochránce s představitelem Policejního prezidia bude do nového znění ZP PP zapracováno ustanovení o tom, že strava bude osobě poskytnuta i v noční době, a to tehdy, bude-li to osoba sama chtít a o stravu požádá (s ohledem na kolizi mezi právem na stravu a právem na nerušený spánek). O tomto právu bude osoba prokazatelně poučena ostrahou cely při/po umístění do policejní cely v rámci formuláře poučení osoby při umístění do policejní cely, který v tomto smyslu ochránce navrhl doplnit.

Materiální podmínky cel pro vícehodinové umístění. Do lidské důstojnosti negativně zasahuje skutečnost, že prostor záchodové mísy není dosud nijak opticky oddělen od zbylého prostoru cely (příčkou, závěsem či jiným vhodným způsobem) a osoba používající toaletu tak nemá žádné soukromí před další osobou, která s ní celu sdílí. Ochránce Policejnímu prezidiu ČR doporučil zajistit v policejních celách optické oddělení WC, a to jak u stávajících cel, tak u rekonstruovaných či nově budovaných. Toto doporučení bylo akceptováno. Stejně tak byly přijaty návrhy na doplnění materiálního vybavení cel, pokud jde o zubní kartáček a pastu, papírové kapesníky a utěrky.

Umělé osvětlení cely o stejné intenzitě po celých 24 hodin. Osvětlení bez změny světelného režimu z denního na noční a opačně bylo zjištěno v několika policejních zařízeních. Ochránce má za to, že neměnné osvětlení může mít negativní vliv na psychický stav osoby. Absence nočního a denního režimu osvětlení navíc ve své podstatě neumožňuje jakoukoli orientaci v čase. Ochránce argumentoval především tím, že odpírání spánku je jedním z rozpoznávacích znaků mučení nebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení.

Policie ČR i přes počáteční nevoli změnit současný režim osvětlení v některých zařízeních požadavku ochránce vyhověla a bezodkladně dvojí režim osvětlení zavede u všech policejních cel, kde takovéto osvětlení chybí, nikoli pouze u cel nových či rekonstruovaných a **čtyřech zařízeních pro zajištění cizinců.**

3. Léčebny dlouhodobě nemocných

V průběhu druhého čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy v **pěti léčebnách dlouhodobě nemocných** [ust. § 1 odst. 4 písm. c) zákona o VOP]. Důvod návštěv léčeben dlouhodobě nemocných byl obdobný jako u ústavů sociální péče, tedy, že tato zařízení nespádala do původní působnosti ochránce (ust. § 1 odst. 3 zákona o VOP) a dále fakt, že celkové podmínky v léčebnách, práva a povinnosti pacientů zde umístěných nejsou upraveny právními předpisy. Upravena jsou pouze práva pacientů obecně.

Léčebny dlouhodobě nemocných (dále také jen LDN) jsou zdravotnická zařízení, která jakožto součást soustavy zdravotnických zařízení patří mezi odborné léčebné ústavy, jejichž péče navazuje na péči nemocnic.

LDN jsou určeny pro poskytování specializované ústavní péče zaměřené především na ošetrovatelskou a rehabilitační péči o osoby trpící déletrvajícimi nemocemi (průměrný věk pacientů navštívených LDN je 78,4 let). Vedle léčebné, ošetrovatelské a rehabilitační péče se jako nezbytná v těchto zařízeních jeví i resocializace a péče psychosociální. Vzhledem ke komplexní nedořešenosti systému následné péče musí zařízení typu LDN rovněž zajistit v řadě případů paliativní a gerontopsychiatrickou péči.

Obecně zde platí, že je nutné vyřešit problém financování následné péče. Efekt drahé, často špičkové zdravotní péče poskytované v LDN bývá zmařen, když po propuštění pacienta nenásleduje dostupná a odborná terénní zdravotní péče, tj. v systému následné péče v současnosti citelně chybí geriatrické ambulance a sociální lůžka.

Pracovníci Kanceláře spolu s přizvanými odborníky z oboru medicíny a ošetrovatelství provedli návštěvy celkem pěti LDN vybraných tak, aby představovala zařízení různých velikostí, zřizovatelů, zaměření a stáří (LDN Bílovice nad Svitavou, Ostrava-Radvanice, Kroměříž, Nejdek a Moravské Budějovice).

Navštívené LDN	Kraj	Zřizovatel (provozovatel)	Počet pacientů	Kapacita LDN	Průměrný věk pacientů
LDN Bílovice	Jihomoravský	Ministerstvo zdravotnictví ČR	88	85	78
LDN Ostrava-Radvanice	Moravskoslezský	Město Ostrava	188	190	77
LDN Kroměříž	Zlínský	Česká provincie Kongregace Milosrd. sester	97	105	79
LDN Nejdek	Karlovarský	Kraj	86	90	79
LDN Moravské Budějovice	Vysočina	Kraj	66	80	79

Zjištění a doporučení ochránce

Žádné z navštívených zařízení se zcela správně nevyrovnalo s právním postavením pacienta. Na prvním místě je to otázka dobrovolnosti hospitalizace (§ 23 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, čl. 6 odst. 3 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně) – léčebny nebyly připraveny obracet se na soud nebo nevyžadovaly souhlas pacienta s hospitalizací nebo byl souhlas pacienta nahrazován souhlasem jiné osoby. Co se týká předchozího svobodného a informovaného, odvolatelného souhlasu s prováděnými zdravotnickými zákroky (čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně), ve třech léčebnách není poskytování souhlasu formalizováno. Představitelé některých léčeben tvrdili, že v LDN nejsou žádné výkony prováděny, a proto není třeba souhlasu. Tento názor není v souladu s uvedeným ustanovením Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, které hovoří o jakémkoli zákroku v oblasti péče o zdraví, nejen o výkonech ve smyslu českých právních předpisů. Žadoucí je, jak ochránce ve zprávách z návštěv zařízení jednotlivým LDN doporučoval, formalizace poskytování souhlasu s hospitalizací v LDN a s prováděnými zákroky.

Při příjmu pacienta nebývá zjišťováno, zda má úplné informace o svém zdravotním stavu. V žádné z navštívených LDN není zaručeno, natož zdokumentováno, že bude pacient při příjmu, dle svého zájmu, informován o svém zdravotním stavu, charakteru onemocnění a účelu a povaze následujícího léčebného a ošetrovatelského postupu v LDN. **Je tak ohrožen jeden z důležitých předpokladů poskytování informovaného souhlasu se zdravotnickými zákroky a s hospitalizací vůbec.** Jedná se o právní úkony prováděné často ještě před přijetím pacienta na lůžko, někdy dokonce před jeho prvním rozhovorem s lékařem, takže pacient nemusí do důsledků vědět, k čemu poskytuje souhlas.

Při příjmu zjišťovalo se pouze v jedné z navštívených LDN, zda chce pacient nadále dostávat úplné informace o svém zdravotním stavu. Zdravotní stav mnoha pacientů léčeben dlouhodobě nemocných je takový, že obnovení zdraví v plném rozsahu již není možné, nebo se dokonce nacházejí v terminálním stadiu onemocnění. Až na jednu výjimku lékaři léčeben aktivně nezjišťují, zda chce pacient svou případnou negativní diagnózu znát. Vzhledem k citlivosti této otázky se jeví jako nejlepší řešení zjišťovat postoj všech pacientů při přijetí do léčebny a na to navázat citlivým přístupem lékaře, když dojde ke zhoršení zdravotního stavu. Nebylo však zjištěno, že by LDN neposkytovaly na dotaz pacientům informace o jejich zdravotním stavu. Pacienti měli naopak ve všech případech možnost nahlédnout do své zdravotnické dokumentace; vedení navštívených LDN by v případě žádosti umožnilo pacientům i pořízení kopií či výpisů ze zdravotnické dokumentace.

Na základě doporučení ochránce v souvislosti s výše uvedenými body léčebny přislíbily zavedení patřičných postupů, změnu vnitřních předpisů a formulářů.

V léčebnách dlouhodobě nemocných je patrný nedostatek soukromí. Především starší LDN tíží problém společenské neudržitelnosti mnohalůžkových pokojů – někde až šesti-lůžkových. Vzhledem k dlouhodobosti pobytu pacientů, a tudíž jejich vyšší potřebě soukromí a domácího prostředí, může tento stav představovat špatné zacházení ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv. Jedná se zejména o následující situace: konání potřeby na toaletním křesle, intimní hygienické úkony nepohyblivých pacientů; výměny plen probíhají ve všech LDN před zraky ostatních pacientů bez použití prostředků šetřících důstojnost a soukromí osob, někdy i při otevřených dveřích pokojů vedoucích do chodby.

Ochránce v souvislosti s šetřením důstojnosti osob a zachováváním jejich soukromí doporučil vedení léčeben změnu některých postupů personálu (klepání na dveře, zavírání dveří při

provádění hygienických úkonů, používání zástěn), které představitelé léčeben vesměs přislíbili dodržovat. Dále vyslovil doporučení ohledně změny stavebního řešení v konkrétních situacích a doporučil snížení počtu pacientů nebo učinění investičně náročnějších opatření. Představitelé LDN k tomu vyjádřili kladný postoj s výhradou nedostatku finančních prostředků. Situace mnohalůžkových pokojů s toaletami společnými pro celé oddělení tak z podnětu ochránce bezprostředně zlepšena nebude.

Výkon práva vlastnit majetek není umožňován, když na pokojích léčeben se ve většině případů nachází neuzamykatelné noční stolky. Pacienti obecně nemají možnost uzamknout si cennosti, popř. hotovost do stolků. Průměrná délka pobytu v LDN se zařízením od zařízení lišila – od maxima tří měsíců až po několikaleté pobyty. V této souvislosti je nemožnost uchovat si cennější osobní věci zamčené u sebe neudržitelná.

Ochránce doporučil jednotlivým léčebnám pořízení uzamykatelných stolků. Toto řešení si vyžádá delší časové období.

V léčebnách dlouhodobě nemocných je rozšířena praxe spočívající v **odebírání občanských průkazů pacientů**, kterou lze označit jako protiprávní. V jedné léčebně byl pacientům při nástupu hospitalizace odebrán občanský průkaz a kartička zdravotní pojišťovny. Tato praxe ve své plošnosti představuje nepřijatelný postup. Občanský průkaz je veřejná listina, kterou má občan, i omezený ve způsobilosti k právním úkonům, povinnost mít, aby mohl prokázat svoji totožnost. Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, zakazuje odebrat občanský průkaz při vstupu do objektů. Léčebna tedy může pouze nabídnout pacientům úschovu občanského průkazu, ale už nemůže vyžadovat jeho odevzdání nebo formulovat nabídku tak, aby vylučovala svobodné rozhodnutí pacienta. Ukládání občanských průkazů má opodstatnění především u dezorientovaných pacientů, kterým léčebna takto prokazuje službu.

Ochránce léčebně doporučil změnu domácího řádu a na něj navazující praxe, což vedení LDN přislíbilo.

Léčebny dlouhodobě nemocných nesprávně vykládají pojem „omezovací prostředek“. Užití omezovacích prostředků je podmíněno ordinací lékaře a dodržением daných ošetrovatelských postupů. Dle vyjádření personálu v jedné LDN se však za omezovací prostředek chápe například upoutání ruky při zavedení katetru, nikoli postranice u lůžek. S tím ovšem nelze souhlasit, neboť se skutečně o omezení pohybu jedná, a režim jejich použití musí být stejný jako u ostatních prostředků. Dále bylo zjištěno, že farmakologické omezovací prostředky jsou považovány za lék a nepoživuje se o jejich použití zvláštní záznam. Tento postup byl v rozporu se sesterským standardem léčebny i metodickým opatřením. Je nutno z důvodu prevence zásahů do osobní svobody pacientů trvat na jejich důsledném dodržování.

Léčebna na základě doporučení ochránce změnila svůj postup.

V systému následné péče chybí rozvinutější síť zařízení typu hospic, která by o lehčila LDN v péči o pacienty v terminálním stadiu nemoci. Taková péče je velmi náročná jak z hlediska finančního, tak z hlediska odbornosti personálu, což může být na úkor kvality péče.

Ve své zprávě ochránce doporučil ministerstvu zdravotnictví vyvolat náležitý tlak ke koncepčnímu řešení hospicové péče. V průběhu roku 2006 došlo k pracím na novele vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve které by měla být zahrnuta kalkulace samostatného ošetrovacího hospicového dne. Novela byla provedena vyhláškou č. 620/2006 Sb.

4. Zařízení pro zajištění cizinců

V průběhu druhého čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy **čtyř zařízení pro zajištění cizinců** [ust. § 1 odst. 4 písm. b) zákona o VOP]. Důvodem návštěv byla zejména novela zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, kdy s účinností od 1. 1. 2006 došlo k převodu zařízení pro zajištění cizinců (dále jen ZC) pod Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR (dále jen SUZ). Do tohoto data byla tato zařízení v režii PČR.

ZC jsou zařízení, v nichž se nacházejí osoby cizí státní příslušnosti omezené na svobodě, kterým bylo vydáno rozhodnutí o zajištění na základě ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákona). Výše zmíněnou novelou se sledovalo zejména to, aby omezení práv a svobod zajištěných cizinců nešlo nad míru nezbytnou k dosažení účelu zajištění. Zařízení by měla být svým vnitřním režimem srovnatelná s přijímacími středisky azylových zařízení, s tím rozdílem, že cizinec v zajišťovacím zařízení nemá právo toto zařízení v průběhu zajištění opustit (až na zákonné

výjimky). Změnil se režim přijímání návštěv, možnost opouštění zařízení dětmi, zdůraznila se potřeba volnočasových aktivit, poskytování psychologické a sociální péče. Podstatně se rozšířil okruh otázek, které jsou upraveny vnitřním řádem (dále jen VR) zařízení. Zpřesnily se ustanovení upravující povinnosti cizinců v zařízení a postup Ministerstva vnitra ČR (dále jen ministerstvo) a Služby cizinecké a pohraniční policie PČR (dále jen SCPP PČR) při ukončení zajištění. Ve smyslu Úmluvy o právech dítěte se stanovily zvláštní podmínky pro zajištění dětí ve věku 15 až 18 let pobývajících na území bez doprovodu zákonného zástupce. PČR od účinnosti novely plní pouze nezbytné úkony a úkoly, které jí určují zejména ustanovení § 164 a násl. zákona. PČR zajišťuje v současné době mimo jiné pouze vnější ostrahu zařízení a ostrahu tzv. přísného režimu.

Na pořádek a bezpečnost uvnitř ZZC dohlíží soukromá bezpečnostní agentura (dále jen SBS).

Pracovníci Kanceláře navštívili všechna čtyři dosud zřízená zařízení (Poštorná, Frýdek-Místek, Velké Přílepy a Bělá-Jezová).

Zařízení	Kapacita	MR	PR	Počet cizinců	Muži	Ženy	ML/NBD	Žadatelé o azyl
Poštorná	170	164	6	124	118	6	0/0	49
Frýdek-Místek	43	37	6	35	35	0	0/0	12
Velké Přílepy	140	123	17	113	86	27	0/0	40
Bělá-Jezová	54 (340*)	54	–	33	10	23	11/0	29

Vysvětlivky k tabulce:

* Plánovaná kapacita

MR – mírný režim; PR – přísný režim;

ML – mladiství; NBD – nezletilí bez doprovodu

Zjištění a doporučení ochránce

V ZZC byla zjištěna nejednotná praxe v poučování o právech, která se vztahují k právnímu postavení zajištěného cizince. V některých zařízeních se poučení vyskytovalo pouze ve formě informace o možnosti požádat o udělení azylu, v jiných případech zahrnovalo také informace, že je možné podat proti rozhodnutí o zajištění žalobu ve správním soudnictví a že je rovněž možné podat v průběhu zajištění návrh na propuštění, protože důvody k zajištění zanikly.

Na základě doporučení ochránce bylo přislíbeno, že Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie zapracuje do interních řídicích aktů, že je policie povinna v zařízeních pro zajištění cizinců doplnit písemné poučení, z něhož vyplývá možnost podat proti rozhodnutí o zajištění žalobu ve správním soudnictví a možnost učinit prohlášení o tom, že cizinec má v úmyslu požádat o udělení azylu.

V ZZC často nejsou k dispozici všechny jazykové mutace vnitřního řádu a dále chybějí cizojazyčné mutace formulářů. Seznámení cizince s vnitřním řádem zařízení pro zajištění cizinců a Poučení cizince o nakládání s uschovanými peněžními prostředky a věcmi.

Na základě doporučení ochránce bylo Správou uprchlických zařízení přislíbeno její brzké řešení.

Ve spisech chybějí záznamy o tom, že příbuzný zajištěného cizince s povoleným pobytem na území ČR či orgán sociálně-právní ochrany dětí byl vyrozuměn o jeho zajištění. V tomto směru by bylo žádoucí, aby si v případě, že o výše uvedených skutečnostech nebudou ve spisech žádné informace, policista přijímající cizince do zařízení tyto údaje vyžádal a do spisu zaznamenal, popř. dotčené orgány v souladu se zákonem vyrozuměl, pokud se dozví, že se tak nestalo.

Na základě doporučení ochránce byla tato nejednotná praxe s účinností od 1. 7. 2006 upravena v pokynu ředitele PČR Služby cizinecké a pohraniční policie, a to tak, že byla policistům upřesněna povinnost informovat zajištěného cizince o právu na vyrozumění třetí osoby – příbuzného, orgánu sociálně-právní ochrany dětí diplomatické mise (konzulárního úřadu). Současně byl pro poučení vytvořen jednotný vzor.

Návštěvám, a to i v mírném režimu, je často osobně přítomen zaměstnanec SBS.

Na základě doporučení ochránce bylo Správou uprchlických zařízení sděleno, že cizinec bude vždy informován o tom, že může požádat o plné soukromí v průběhu návštěvy. Vždy však bude tato žádost posuzována s přihlédnutím k jeho individuálnímu charakteru.

Cizinci **nejsou prokazatelně seznamováni s důvody umístění do přísného režimu zajištění**, včetně možnosti podat proti umístění stížnost. Splnění těchto náležitostí by mělo být stvrzeno cizincem, přičemž by tato dokumentace měla být evidována v rámci spisu zajištěného cizince.

Na základě doporučení ochránce byla změnou pokynu ředitele PČR Služby cizinecké a pohraniční policie rozšířena povinnost policisty v tom smyslu, že v případě umístění cizince do přísného režimu mu musí sdělit důvody umístění, dobu, po níž může být cizinec takto umístěn a poučení o možnosti podat proti umístění stížnost. O tomto sdělení je policista povinen sepsat záznam. Odborem azylové a migrační politiky ministerstva vnitra byla současně iniciována novela zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, taktéž v uvedeném smyslu.

Nejasný je statut „zdravotnických zařízení“, který de facto i de iure neodpovídá platné právní úpravě, což se promítá i do samotného provozu a do možností poskytovat v zařízeních zdravotní péči.

Na základě doporučení ochránce je v současné době problematika řešena v rámci odborných útvarů ministerstva vnitra.

V jednom zařízení byly **v ubytovacích místnostech** mírného režimu cizinců **nainstalovány kamery**, byť se dle vyjádření vedoucího zařízení i policie nepoužívaly. Naopak kamery v přísném režimu byly plně funkční a používaly se. Toto opatření zasahuje do soukromí zajištěných cizinců a do práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí zaručeného čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Instalace a provozování kamerového systému v celách, popř. pokojích, kde jsou nebo mohou být cizinci umístěni, nemá zákonný podklad, není tedy splněna již první podmínka pro zasahování do soukromého života – zmocnění k narušení/omezení práva na soukromí v zákoně. Z tohoto důvodu je irrelevantní, že možnost monitoringu kamerovým systémem byla dána PČR vnitřním předpisem vydaným ministerstvem vnitra. Toto nařízení rozvádělo ve skutečnosti něco, co zákon neupravuje, šlo tedy nad rámec zákona.

Na základě doporučení ochránce byly Správou uprchlických zařízení kamery z pokojů cizinců demontovány.

5. Věznice

V průběhu 3. čtvrtletí roku 2006 byly provedeny systematické návštěvy v sedmi věznicích profilovaných jako věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou [ust. § 1 odst. 3 a 4 písm. a) zákona o VOP].

Důvodem tematického zúžení návštěv oproti prvnímu a druhému čtvrtletí byly zkušenosti z vězeňského prostředí získané při prošetřování individuálních stížností, které napovídaly, že návštěvy budou jak po časové, tak po obsahové stránce náročnější. Většina věznic svojí kapacitou několika násobně přesahuje dosud navštívená zařízení, přičemž i ve věznicích bylo esenciální součástí návštěv provádění rozhovorů s osobami v zařízení umístěnými/odsouzenými.

Návštěvy vybraných věznic proběhly ve Věznici Mírov, Věznici Plzeň, Věznici Oráčov, Věznici Valdice, Věznici Rýnovice, Věznici Vinařice a Věznici Bělušice. Vyjma standardních oddělení pro odsouzené byla navštívena i speciální oddělení (viz tabulka) a oddělení pro doživotně odsouzené.

Věznice	Druhy výk. trestu	Zvláštní oddělení	Kapacita č. C, D à 4 m ²	Počet odsouz. v C a D	z toho cizinců	Naplněnost v %
Mírov (M.)	B, C, D	OZSTZ pro DT SpO pro D	336	372	9	110,7
Plzeň (P.)	A, B, C, D	SpO toxi pro C	908	943	113	103,8
Oráčov (O.)	C, B	není	459	526	26	105,4
Valdice (V.)	B, C, D	OZSTZ pro D, DT SpO pro D	1074	1159	147	107,9
Rýnovice (R.)	B, C	OZSTZ pro C SpO pro C OL pro B a C	399	478	34	119,8
Vinařice (Vin.)	C	SOMR	758	846	32	107,8
Bělušice (B.)	B, C	SpO toxi pro C	560	638	34	113,0

Vysvětlivky k tabulce:

A – dohled, **B** – dozor, **C** – ostraha, **D** – zvýšená ostraha, **DT** – doživotní tresty

OL – oddělení specializované pro výkon ochranného protitoxikomanického léčení v ústavní formě

SpO – specializované odd. pro výkon trestu odsouzených s poruchou duševní a poruchou chování

SpO toxi – oddělení specializované pro výkon trestu odsouzených s poruchou osobnosti a chování, způsobenou užíváním psychotropních látek

SOMR – specializované oddělení pro mentálně retardované

OZSTZ – oddělení se zesíleným stavebnětechnickým zabezpečením

Během jednotlivých návštěv se ochránce zaměřil především na dodržování práv odsouzených, tak jak jsou definována v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody a v řádu výkonu trestu odnětí svobody, přičemž pozornost věnoval i tomu, jaké jsou podmínky výkonu trestu v jednotlivých věznicích všeobecně (materiální a hygienické podmínky, jednání zaměstnanců věznice a jejich vztahy s odsouzenými). Na základě tohoto pozorování lze uzavřít, že podmínky výkonu trestu odnětí svobody, nejenom z hlediska dodržování práv odsouzených, nejsou stejné. Toto zjištění má význam zejména v okamžiku, kdy může být různost podmínek způsobila narušit rovnost práv odsouzených, která je deklarována v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody.

Provedené návštěvy potvrdily již několik let trvající problém přeplněnosti, který je možné podle ochránce vyřešit pouze koncepčními kroky, mj. účelným ukládáním alternativních trestů. Vzhledem k tomu, že mnoho alternativních trestů končí nařízením výkonu trestu odnětí svobody proto, že alternativní trest nebyl vykonán, je nutno pomýšlet i na zvyšování kapacity věznic. Současně dochází ke snižování pracovníků VS ČR, ale naopak ke zvyšování počtu vězňů osob (oproti roku 2003 došlo k poklesu zaměstnanců o 3, 4 %, zatímco počet vězňů se za stejné období zvýšil o 17 %). V převážné většině navštívených věznic je na standardních odděleních zaveden systém kolektivního ubytování po 6–15 odsouzených. Přeplněnost, kolektivní ubytování, nedostatek personálu pro práci s odsouzenými jsou faktory, které ztěžují naplňování účelu trestu, jímž má být krom ochrany společnosti také výchova a následná resocializace odsouzeného, neboť každý trest jednou skončí. Lze ale konstatovat, že i přes tyto překážky se v některých věznicích daří budovat s odsouzenými konstruktivní vztahy, což opět svědčí o různých podmínkách vycházejících pravděpodobně z rozdílných přístupů jednotlivých věznic k zabezpečování výkonu trestu odnětí svobody. Zvláštní pozornost byla věnována speciálním oddělením, tzv. oddělením se zesíleným stavebnětechnickým zabezpečením, doživotně odsouzeným a cizincům. Další zjištění ochránce se týkají např. možnosti telefonického kontaktu odsouzených s osobami blízkými, zaměstnávání odsouzených, násilí mezi odsouzenými, možnostmi odsouzených trávit osobní volno, samosprávou odsouzených či zdravotní péče.

Zjištění a doporučení ochránce

Přeplněnost věznic je nutno řešit především koncepčními kroky, mj. účelným ukládáním alternativních trestů. V současné době, kdy mnoho alternativních trestů končí nařízením výkonu trestu odnětí svobody z důvodu, že alternativní trest nebyl vykonán, je nutno pomýšlet i na zvyšování kapacity věznic.

Dle vyjádření Generálního ředitelství VS ČR (dále jen GŘ VS ČR) se v prosinci 2006 zvýšila kapacita Věznice Kynšperk nad Ohří o 216 ubytovacích míst, v současné době je již zprovozněn nový objekt Vázební věznice Brno v Rapoticích (až 400 míst). Další navyšování kapacity vězeňských zařízení pro rok 2007 bude zřejmé v okamžiku, kdy bude VS ČR znát objem investičních výdajů z rozpočtu ČR pro rok 2007.

Oddělení se zesíleným stavebnětechnickým zabezpečením nemá oporu v zákoně (zmínka pouze v podzákoném právním předpise). Odsouzeným zařazovaným na toto oddělení není zaručeno právo být prokazatelně seznámen s důvody umístění a právo podat proti takovému umístění stížnost s tím, že o ní bude rozhodovat jiný orgán než ten, který rozhodl o zařazení na oddělení.

Na základě doporučení ochránce GŘ VS ČR v prvním pololetí roku 2007 předloží ministerstvu spravedlnosti návrh novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která by měla zakotvit institut oddělení se zesíleným stavebnětechnickým zabezpečením, včetně postupu při zařazování, vyřazování odsouzených a zacházení s nimi v těchto odděleních.

Restriktivní opatření používané v rámci výkonu trestu odnětí svobody nevycházejí často z vyhodnocení individuálních rizik konkrétního odsouzeného, ale jsou aplikována plošně na určitou skupinu odsouzených.

Na základě doporučení ochránce bude např. uzamykání odsouzených na celách či ložnicích v jednotně upraveno vnitřním řádem, který se začne aplikovat ve všech vězeňských zařízeních v průběhu prvního čtvrtletí roku 2007.

Odsouzeným, kteří nemají příjmy a pobírají sociální kapesné, jsou vydávány **hygienické potřeby, které nelze považovat za dostatečné**. Odsouzeným, kteří nemají žádné příjmy a pobírají sociální kapesné (100 Kč měsíčně), musí být vydávány hygienické potřeby v takovém množství a takového druhu, aby mohli dodržovat osobní hygienu. V současné době je téměř bez výjimky zavedena praxe 1 ks mýdla a 1 ks toaletního papíru na odsouzeného na dobu jednoho měsíce. Seznam základních hygienických potřeb by měl být v první řadě stanoven jednotně (pochopitelně s rozdíly pro muže a ženy), přičemž v seznamu by neměl chybět např. šampon, zubní pasta, zubní kartáček, holicí potřeby atd., a to i s ohledem na povinnost odsouzených udržovat vlasy a vousy v čistotě.

Na základě doporučení ochránce budou v souvislosti s novelou zákona o výkonu trestu odnětí svobody odsouzeným, kteří nemají žádné příjmy, poskytovány hygienické balíčky v takovém rozsahu, aby mohli dodržovat veškerou základní osobní hygienu.

Odsouzení, kteří pobírají pouze sociální kapesné, popř. cizinci bez účasti na zdravotním pojištění, **nedisponují dostatečnými prostředky na úhradu doplňkových léků**. Ochránce se domnívá, že takovým odsouzeným by měl být zaveden „zvláštní účet“, na nějž by jim mohla být zasílána částka, která již nebude krácena, přičemž tyto finanční prostředky budou sloužit výlučně k úhradě léků (popř. léčebných doplňků – např. umělá sladidla u diabetiků). Podpůrně by mohl být zaveden systém strhávání části finančních prostředků z příjmu odsouzeného na případnou zdravotní péči.

Na základě doporučení ochránce GŘ VS ČR posoudí zavedení „zvláštního účtu“ i srážky finančních prostředků z příjmů odsouzených ve prospěch zdravotní péče v souvislosti s připravovanou novelou zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Všeobecně rozšířená praxe přítomnosti dozorců při lékařských prohlídkách je v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona o péči o zdraví lidu, Úmluvy o lidských právech a biomedicíně a vyhláškou, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Ochránce doporučil řešit tuto situaci např. nainstalováním signalizačních zařízení v ordinacích, popř. opatřením dveří plexisklovým průzorem, který umožní příslušníkovi VS ČR sice odsouzeného sledovat, pokud si tak lékař bude přát, zároveň však bude mimo doslech.

Na základě doporučení ochránce GŘ VS ČR po provedení analýzy materiální a finanční potřeby rozhodne o realizaci uvedeného opatření – dveře ordinací ve vězeňských zařízeních budou opatřeny plexisklovým průzorem.

Praxe při **povolování telefonátů** odsouzeným osobám blízkým i osobám jiným než blízkým nevytváří dostatečný prostor pro zachování rodinných a sociálních vazeb odsouzeného. Rozhodnutí o povolení či nepovolení telefonátu musí být vydáno v rámci dnů. Odsouzeným by mělo být umožněno telefonování bez přítomnosti třetích osob, a to s přihlédnutím k možnostem VS ČR seznamovat se s obsahem hovoru přímým odposlechem či pořízením záznamu hovoru.

Na základě doporučení ochránce bude GŘ VS ČR iniciovat postup, který zajistí vydání rozhodnutí o povolení či nepovolení telefonátu odsouzeného v co nejkratší době.

Odsouzeným nebývá v průběhu návštěv umožněn **kontakt s jejich nezletilými dětmi**. K případnému omezení může být přistoupeno až v případě důvodného podezření, že je dítě využíváno jako prostředek k pronášení nepovolených věcí, nikoliv však celoplošně. Návštěvy bez zrakové a sluchové kontroly často nejsou za stanovených podmínek povolovány, praxe směřuje spíše k obecnému odmítání uskutečňovat tyto návštěvy jako takové.

Na základě doporučení ochránce GŘ VS ČR přislíbilo, že postup při povolování a realizaci návštěv odsouzených bude metodicky upraven během roku 2007 tak, aby platil pro všechna vězeňská zařízení jednotně.

Systém oddílové služby, tzv. chodbařů, nebo post velitele cely/ložnice, popř. koordinátorů z řad odsouzených, je zdrojem faktické nerovnosti odsouzených. Samospráva odsouzených by měla spočívat v možnosti podílet se aktivně na chodu věznice např. v rámci pravidelných setkání se zaměstnanci věznice, kde budou moci uplatnit své připomínky.

Na základě doporučení ochránce GŘ VS ČR všechna vězeňská zařízení instruovalo v tom směru, že odsouzení nesmí být pověřováni úkoly, které by mohly fakticky zakládat nerovnost odsouzených.

Až do 30. 11. 2000 byla **základní složka odměny** odvozena od minimálních mzdových tarifů v civilním sektoru (tzn. zvýšení těchto tarifů se promítlo i do výše odměn), od té doby je ovšem stanovena fixně a dosud nebyla měněna. Někteří pracující odsouzení nedosahují odměny ani ve výši sociálního kapesného nepracujících odsouzených, dosud existují objektivně nesplnitelné normy a odsouzení jsou sankcionováni za jejich nesplnění.

Na základě doporučení ochránce bylo GŘ VS ČR přislíbeno v souvislosti s novelou zákona o výkonu trestu odnětí svobody pracovní odměnu odsouzených precizovat.

Důkladné osobní prohlídky si zachovávají kolektivní ráz. Při jejich provádění není zabráněno tomu, aby prohlížení odsouzení byli vystavováni pohledům ostatních odsouzených a aby při snímání kamerovými systémy nebyla ponižována jejich důstojnost.

Na základě doporučení ochránce bude GŘ VS ČR metodicky upraven zákaz kolektivního rázu důkladných osobních prohlídek. Současně s tím budou určena místa, na nichž mohou být takové prohlídky prováděny (prostory, jež nejsou monitorovány kamerovými systémy).

6. Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova

Systematické návštěvy ve čtyřech zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova [ust. § 1 odst. 3 a 4 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv], byly provedeny v průběhu 4. čtvrtletí roku 2006.

Návštěvy proběhly ve Výchovném ústavu a dětském domově se školou, střední školou, základní školou a školní jídelnou Chrastava, odloučeném pracovišti Výchovného ústavu a školní jídelny Ostrava-Hrabůvka v Polance nad Odrou, Výchovném ústavu se školní jídelnou Pšov (dále jen zařízení, výchovný ústav nebo VÚ) a v Oddělení pro děti s extrémními poruchami chování při Dětském domově se školou v rámci zařízení Výchovný ústav, dětský domov se školou, středisko výchovné péče, základní škola, střední škola a školní jídelna v Boleticích nad Labem-Děčíně (dále jen odd. EPCHO).

Charakteristiky zařízení a dětí v nich umístěných přibližují následující tabulky:

Název zařízení	Kraj	Zřizovatel	Škola při zařízení	Dislokace školy	Typ školy
VÚ Chrastava	Liberecký	MŠMT	ano	v zařízení	ZŠ, SŠ
VÚ Polanka	Moravskoslezský	MŠMT	ne	–	IVP
VÚ Pšov	Karlovarský	MŠMT	ne	–	PVS
Odd. EPCHO	Ústecký	MŠMT	ano	v zařízení	ZŠ

Vysvětlivky k tabulce:

IVP – individuální vzdělávací plán

PVS – pracovně-výchovná skupina dle § 2 odst. 7 vyhlášky MŠMT č. 438/2006 Sb.

Název zařízení	Celková kapacita	Počet vých. skupin	Ústav. výchova	Ochran. výchova	Děti přítomno/ mimo ústav	Na útěku	Počet ped. prac.
Chrastava	44	6	27	3	30/1	7	30
Polanka	12	2	5	2	7/3	2	19
Pšov	63	5	23	6	29/12	22	36
Odd. EPCHO	12	2	0	7	7/0	0	32

Během návštěv se ochránce mimo jiné zaměřil na plnění požadavku vyššího oddělení dětí s nařízenou ústavní výchovou od dětí s uloženou ochrannou výchovou, na zákonnost umístění audiovizuálních systémů a speciálních stavebnětechnických prostředků (mříží), na režim v jednotlivých zařízeních a na naplňování práv dětí ve smyslu mezinárodních úmluv a zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních – dále jen ZVUOV). V obecné rovině se ochránce částečně zabýval i celkovou koncepcí péče o rodinu a dítě, resp. náhradní rodinné péče, přičemž v tomto ohledu vycházel i z poznatků stížnostní agendy.

Zjištění a doporučení ochránce

a) Obecná zjištění

Ochránce je především toho názoru, že celková koncepce náhradní péče o dítě a mládež, resp. péče o rodinu a děti – v současnosti roztržštěná a často nekoordinovaná mezi ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstvem zdravotnictví a ministerstvem práce a sociálních věcí, by se měla ujednotit pod gesci jednoho ústředního státního úřadu, aby se předešlo dalším výtkám ze strany Výboru pro práva dítěte – dozorového orgánu nad prováděním Úmluvy pro práva dítěte, tj. mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která má aplikační přednost před zákonem. S ohledem na rozšíření kontextu sociální práce mnohdy na celou rodinu by tímto orgánem mělo být ministerstvo práce a sociálních věcí. Vláda České republiky se ostatně ve svém programovém prohlášení zavázala, že *prosadí změnu charakteru sociálně-právní ochrany dětí preferencí rodinné péče před péčí ústavní. Agenda sociálně-právní ochrany dítěte bude sjednocena pod rezort MPSV. Vláda proto zřídí ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny, kam postupně sjednotí příslušné agendy pro oblast rodiny ve státní správě.*

Ochránce doporučil začít neprodleně podnikat koncepční kroky ke sjednocování péče o dítě pod gesci jednoho orgánu.

Ochránce se domnívá, že je třeba zintenzivnit práci s rodinou – současná státní politika a praxe však tento aspekt dostatečně nezohledňuje, resp. je fakticky málo dbáno na preventivní aspekty a průběžnou práci s rodinou. Alternativou poddimenzované terénní práce s rodinou zůstává pouze pobyt v zařízení. Tento fakt je zapříčiněn nedostatečně vyvinutým systémem sociálních služeb v rovině preventivní a poradenské a také nedostatečným počtem pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Zatímco v jiných státech připadá na jednu pracovníci 10–12 případů, v České republice se jedná o 100 a více kauz. Je pochopitelné, že za takové situace není možné intenzivně pracovat s dítětem, natož s jeho rodinou (svoji roli v některých případech hraje rovněž velká vzdálenost ústavu od bydliště dítěte – viz níže). V jiných státech se již při prvním náznaku problémů v rodině, které mohou mít na vývoj a výchovu dítěte dopad, vypracovávají např. „dočasné“ plány pomoci (Velká Británie) nebo plány sociální práce s dítětem (Slovensko). Cílem těchto plánů, které se netýkají pouze dítěte, ale celé rodiny, je snaha pomoci rodině překonat složité období, a tím předejít razantnějšímu zásahu do rodinného života – v krajním případě tedy i odejmutí dítěte. Na vypracování plánů se podílejí samotní rodiče, dítě podle svých rozumových schopností, ale v některých případech i širší rodina (Slovensko). Pokud již k odejmutí dítěte dojde, práce s ním nekončí, stejně jako nekončí práce s rodinou. Umístění mimo rodinu je totiž chápáno jako opatření dočasné. Např. na Slovensku je stanovena pro orgány sociálně-právní ochrany dětí povinnost, aby jejich práce směřovala k co nejkratšímu pobytu dítěte mimo rodinu, popř. k využití jiného opatření. Slovenská právní úprava rovněž explicitně vylučuje, aby vážným ohrožením či narušením výchovy dítěte, pro které by mohla být ústavní výchova nařízena, mohly být bytové či majetkové poměry rodičů.

Ochránce doporučil zabývat se změnou celkové koncepce náhradní rodinné péče a péče o rodinu a děti, a to ve smyslu:

- rozšíření systému sociálních služeb na poli prevence a poradenství,
- posílení preventivního působení na ohrožené děti a jejich rodiny,
- průběžné intenzivní práce s ohroženými dětmi a jejich rodinami, včetně
- vypracovávání plánů pomoci, a to za účasti všech dotčených stran,
- důrazu na skutečnost, že odejmutí dítěte, je až krajní možností s tím, že důvodem by neměly být bytové či majetkové poměry rodičů.

b) Zjištění k režimu výkonu ústavní a ochranné výchovy

Základní princip spočívající v oddělení dětí s nařízenou ústavní výchovou od dětí s uloženou ochrannou výchovou, který zákon předvídá, vyplynul z legislativních změn (novela ZVUOV provedená zákonem č. 383/2005 Sb.) směřujících ke zpřísnění podmínek v režimu ochranné výchovy (zejména možnosti použití speciálních stavebnětechnických prostředků a audiovizuálních systémů). Smyslem oddělení obou režimů je ochrana dětí s nařízenou ústavní výchovou, tedy záruka, že přísnější režim, včetně existence stavebnětechnických prostředků a kamer, nedopadne i na ně. Ochránce získal z návštěv zařízení dojem, že tento požadavek je ignorován. V ústavěch jsou většinou děti s uloženou ochrannou výchovou zařazeny do jiné výchovné skupiny, což by ve smyslu zákona mělo být výjimkou.

Vzhledem ke skutečnosti, že v současné době je ochranná výchova uložena 102 dětem [přičemž v 98 případech se jedná o odklon od trestního opatření ve smyslu § 12 písm. b) ve spojení s § 22 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže – ZSVM], mělo by jejich umístění v několika málo zařízeních dopad na možnosti zachování rodinných a příbuzenských vazeb, a to s ohledem na vzdálenost zařízení od bydliště blízkých osob. Tato skutečnost pouze potvrzuje fakt, že koncepce institucionální výchovy by se měla ubírat směrem ke zřizování malých zařízení rodinného typu, tak jak je to běžné v okolních zemích. Obdobný problém (velká vzdálenost od rodiny) nastává v případech zařízení, která se mají věnovat dětem se specifickými potřebami (např. zařízení v Polance).

Ochránce doporučil zřizování „malých“ zařízení rodinného typu; především pak pokud se týká zařízení určených pro skupiny dětí, které potřebují zvýšenou, popř. specifickou péči (např. děti drogově závislé).

Dále se ochránce zaměřil na instalaci speciálních stavebnětechnických prostředků a audiovizuálních systémů ve smyslu ust. § 15 ZVUOV, které obsahuje zákonné zmocnění k instalaci kamerových systémů pro kontrolu okolí budov a areálu zařízení, prostor, kam děti nemají přístup, a chodeb zařízení. Ochránce shledal existenci kamer ve VÚ Chrastava a na oddělení EPCHO v Boleticích. Ve VÚ Chrastava jsou kamery instalovány jednak v části budovy určené pro děti s uloženou ochrannou výchovou, ochránce však zjistil jejich instalaci i v části obývané výlučně dětmi s nařízenou ústavní výchovou, což je v rozporu s § 15 odst. 1 ZVUOV. Kamery jsou nainstalovány i na oddělení EPCHO v Boleticích, a to na chodbách, ve společných prostorech a v místnostech sloužících k výuce dětí – zákon přitom instalaci kamer v takovém rozsahu neumožňuje.

Ochránce doporučil okamžitě odstranit kamery z míst, pro něž není v zákoně zmocnění, a doporučil rovněž vykládat příslušné ustanovení zákona tak, aby se možnost instalovat audiovizuální systémy nedotkla dětí s nařízenou ústavní výchovou a aby byla co nejvíce šetřena práva dětí s uloženou ochrannou výchovou.

Během návštěv ochránce zaznamenal rozdíly spočívající jak v materiálním vybavení zařízení, počtu a kvalifikaci personálu, přítomností psychologů, tak v samotném režimu (např. nastavení bodovacích systémů, opatření ve výchově nemající oporu v zákoně – např. odebírání vlastního oděvu) apod. S ohledem na tuto skutečnost a ve smyslu principu rovnosti v právech **ochránce doporučil vypracovat standardy péče poskytované dětem ve školských zařízeních.**

Další zjištění ochránce se vztahovala např. k různě nastaveným tzv. bodovacím systémům, k možnosti dětí odjíždět na pobyty domů k rodičům, k realizaci vycházek atp.

IV. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ OCHRÁNCE – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

V této části Souhrnné zprávy veřejný ochránce práv rekapituluje svá dosavadní doporučení upozorňující na potřebné změny právní úpravy, jež adresoval Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v letech 2001–2005 a jež doposud (zčásti) trvají. Dále ochránce připojuje doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2006.

1. Vybraná doporučení ze Souhrnných zpráv z let 2001–2005

1.1 Hlukové zátěže z dopravy

Veřejný ochránce práv již ve dvou Souhrnných zprávách o své činnosti upozornil na vzrůstající počet stížností týkajících se problematiky zátěží z dopravy. Občané kriticky poukazují na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otřesy způsobené přetížením nevyhovujících komunikací kamionovou dopravou. Bohužel aspektem globalizačních trendů je vedle značného nárůstu dopravy obecně i koncentrace činností, které s přepravou souvisejí, do jediného místa (logistické terminály, překladiště, skladové areály), a to mnohdy v tak masivním měřítku, že to pak vyvolá vcelku pochopitelný odpor postižených subjektů v okolí. Cílem veřejné správy podle ochránce musí být usměrnění uvedených aktivit do přijatelných rozměrů. Ochránce zdůrazňuje, že v rámci předcházení negativním jevům spojeným s automobilovou dopravou je zapotřebí věnovat otázkám dopravního řešení zásadní pozornost již v územně plánovacích procedurách.

Podle ochránce musejí obce a města pamatovat na to, že zakomponování např. průmyslových zón do tak složitého organismu, jakým je město, bude ve spojení s obecným nárůstem dopravy nutně vyžadovat řešení problémů hlukové zátěže, která se s intenzivnější dopravou stále zvyšuje. Města a obce se nad pohodou bydlení svých obyvatel mají jako orgány územního plánování zamýšlet a jejich úkolem je hledat možná východiska v dostatečném předstihu. Dosavadní ochránčova zjištění v rámci provedených šetření ukazují, že pozornost věnovaná problému hluku z dopravy a z toho plynoucího narušení pohody bydlení obyvatel není stále uspokojivá. Především obyvatelé měst sužuje hlučnost, která často přesahuje nejvyšše povolené limity. Ochránce také není nakloněn praxi, kdy je nadlimitní hlučnost zejména z komunikací řešena udělením výjimky vlastníku komunikace. Tímto způsobem se postupuje zejména u tzv. starých hlukových zátěží. Veřejný ochránce práv upozorňuje, že takový postup je možný teprve tehdy, když vlastník komunikace prokáže, že provedl všechna opatření, která po něm lze objektivně požadovat, aniž se mu hlučnost podařilo snížit. Zároveň ochránce poukazuje na to, že udělení výjimky znamená dočasné řešení, navíc pouze právní, nikoli faktické. Je proto nezbytné hledat jiné způsoby řešení hluku z dopravy, a to komplexně, například upřednostněním či zvýhodněním jiných, šetrnějších typů dopravy, než je doprava silniční.

Veřejný ochránce práv považuje dále za nezbytné upozornit na skutečnost, že do českého právního řádu doposud nebyla transponována směrnice 2002/49/ES, která si klade za cíl definovat společný přístup států Evropské unie k prevenci nebo omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. Směrnice zavádí tzv. hlukové mapy, které by měly určit míru hluku z životního prostředí a umožnit veřejnosti získat informace o hlukové situaci. Následně by měly být přijaty akční plány pro zlepšení akustické situace v lokalitách, kde hlukové expozice ohrožují zdraví nebo kvalitu života. Směrnice se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov či oblastí, včetně hluku vydávaného dopravními prostředky, silniční, železniční a leteckou dopravou a hluku pocházejícího z provádění určitých průmyslových činností. Směrnice měla být začleněna do právních řádů jednotlivých států do 18. 7. 2004.

Implementace do českého právního řádu měla proběhnout prostřednictvím samostatného zákona o hodnocení a snižování hluku v životním prostředí. Vládní návrh zákona (s následnými úpravami v důsledku legislativního procesu) byl však na 41. schůzi Poslanecké sněmovny ČR zamítnut.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala návrh zákona o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí.

1.2 Pozemky bez vlastníka

V roce 2005 se veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy zabýval problematikou pozemků evidovaných v katastru nemovitostí s tím, že jejich vlastníků není znám, a pozemků, u nichž jsou zapsáni jako vlastníci již zřejmě nežijící lidé. Konstatoval, že osoby, které chtějí takto evidovaným pozemkem disponovat (spoluvlastníci, potencionální kupci apod.), jsou vystaveny značným komplikacím, neboť jen stěží mohou dohledat více informací o případném vlastníku z jiných zdrojů (soukromé subjekty nemají přístup do centrální evidence obyvatel). Problematické a zejména časově náročné je i řešení iniciováním soudního řízení o prohlášení stávajícího vlastníka za mrtvého s následným projednáním dědictví.

Pod záštitou veřejného ochránce práv se proto již v roce 2005 uskutečnilo v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv pracovní setkání se zástupci Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále také ČÚZK) a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také ÚZSVM). Cílem setkání pak bylo vzájemně si předat své zkušenosti s problematikou takto evidovaných nemovitostí a pokusit se o nalezení vhodného řešení.

Z jednání vyplynula potřeba přijetí vhodné 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 proto v Souhrnné zprávě za rok 2005 na problém upozornil a doporučil Poslanecké sněmovně, aby uložila vládě vypracovat návrh zákonné úpravy, která vyřeší vztahy k nemovitostem bez vlastníka.

V roce 2006 pak veřejný ochránce práv obdržel od Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a od Českého úřadu zeměměřického a katastrálního informaci, že obě instituce uzavřely „Dohodu o dlouhodobé spolupráci, která má přispět k odstranění zápisů na neznámé vlastníky v katastru nemovitostí“. Účelem dohody je zajištění spolupráce ÚZSVM a ČÚZK při zjišťování vlastnických titulů nemovitostí, u kterých z katastru nemovitostí nelze zjistit, kdo je jejich vlastníkem, a dále zajištění spolupráce ohledně provedení zápisu na konkrétní osoby.

Současně byl veřejný ochránce práv informován, že oba úřady společně připraví návrh zákona, který by tuto problematiku řešil komplexně, a budou usilovat, aby se tímto návrhem zabývala vláda. Veřejný ochránce práv je připraven jejich snahu podpořit.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala návrh zákona, který vyřeší vlastnické vztahy k nemovitostem, jež jsou evidovány v katastru nemovitostí bez vlastníka, případně s vlastníkem neznámým.

1.3 Horní legislativa

V rámci výkonu své činnosti se veřejný ochránce práv opakovaně setkává s podněty vyjadřujícími kritiku postupu úřadů při aplikaci horní legislativy. Závěry a poznatky, které při řešení takových podání veřejný ochránce práv získal, naznačují, že stávající právní úprava není z hlediska zajištění ochrany vlastnických práv osob dotčených těžební činností optimální. Ochránce podporuje snahy o vyváženější postavení majitelů nemovitostí na jedné straně a těžební společnosti na straně druhé. I s přispěním intervence veřejného ochránce práv tak došlo k přijetí změny ustanovení § 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v Parlamentu České republiky v podobě, jež by měla napomoci odstranit současné těžkosti se získáváním stanoviska těžební organizace, jejichž důsledkem jsou průtahy stavebních řízení. Nová právní úprava nabyla účinnosti k 1. 1. 2007.

Jako značně kontroverzní ochránce vnímá také otázku snižování odhadnuté ceny o tzv. koeficient prodejnosti v rámci oceňování nemovitostí dotčených těžební činností. Ochránce vyjádřil své přesvědčení, že těžební organizace zde postupují v rozporu s právními předpisy, pokud se zaštiťují vyhláškou ministerstva financí a fakticky tak snižují výkupní cenu nemovitosti o tzv. koeficient prodejnosti. Není totiž brán zřetel na to, že výše náhrady je věcí dohody, tj. konsenzu dvou stran, přičemž pokud k dohodě nedojde, je nutné, aby rozhodl soud (jiný problém již představuje řádné vyvlastňovací řízení, kdy je třeba při oceňování postupovat dle platné legislativy – tu představovala i vyhláška ministerstva financí č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku). Vše má souvislost právě s ochráncem kritizovanou praxí, kdy se neuzavírají dohody o řešení střetu zájmů ještě před povolením hornické činnosti. V důsledku tohoto stavu pak vzniká situace, kdy je dohoda (vycházející z ocenění nemovitosti sníženého o tzv. koeficient prodejnosti) majiteli těžbou dotčené nemovitosti ze strany těžební společnosti v podstatě „vnucena“. Zde je na místě připomenout, že s úmyslem řešit tuto situaci byla s účinností k 1. 1. 2006 schválena změna § 37 odst. 5 horního zákona stanovící, že: „Pokud se obě strany nedohodnou na způsobu

odškodnění, stanoví se jeho výše znaleckým posudkem. Takto vypočtená výše odškodnění nesmí být krácena o koeficient prodejnosti, pokud je jeho hodnota nižší než 1."

S ohledem na následné snahy o zrušení nově přijaté úpravy (záměr odstranit předmětné ustanovení vznikl již po necelých třech měsících jeho účinnosti!) ochránce v roce 2006 podpořil její zachování. Využil při tom i svého oprávnění ve smyslu § 24 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, tj. oprávnění zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a požádat zde o slovo, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti. Výsledkem je, že požadavek na zákaz krácení vypočtené výše odškodnění o koeficient prodejnosti zůstává i nadále zachován, pokud je jeho hodnota nižší než 1.

Ochránce i nadále zdůrazňuje nezbytnost dosažení konsenzu mezi těžební organizací a vlastníky dotčených nemovitostí jako základního předpokladu realizace těžby. V tomto duchu je dle ochránce zapotřebí přistupovat i k řešení problematiky tzv. střetu zájmů ve smyslu ustanovení § 33 horního zákona. Břemeno řešení střetu zájmů by podle ochránce nemělo jít na úkor majitele dotčené nemovitosti, jak někdy argumentují např. orgány státní báňské správy („majitel nemovitosti má možnost obrátit se na soud"). Podle názoru ochránce je třeba řešit všechny střety, ke kterým v budoucnu v souvislosti s těžební činností může dojít. Takový postup vyplývá z obecné zásady prevence. Tomuto závěru přisvědčuje i nedávná judikatura Nejvyššího správního soudu ČR. Zainteresované orgány státní správy tak podle ochránce chybují, pokud před povolením hornické činnosti nepožadují po těžební organizaci předložení dokladu o vyřešení střetu zájmů s majiteli nemovitostí. Tím, že orgány státní správy nepostupují zmíněným způsobem, v podstatě oslabují pozici majitele nemovitosti vůči těžební společnosti. Mělo by být přitom především věcí těžební společnosti, která hodlá těžít, aby se s majiteli jednotlivých dotčených nemovitostí vypořádala, a to popřípadě i s využitím vhodných právních instrumentů.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby i nadále usilovala v rámci zákonodárné činnosti o vyváženější postavení vlastníků nemovitostí dotčených těžbou a těžebními společnostmi.

1.4 Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků

Ochránce tak jako v roce 2005 nadále apeluje na potřebu vydání nové právní úpravy na úseku státní správy znalců a tlumočnicků, která by odpovídala současným potřebám, trendům a zárukám spravedlivého procesu. Fakt, že je stávající právní úprava v zákoně č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, včetně vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, nevyhovující, se potvrdil i na diskusním setkání s představiteli justice uskutečněném 9. 11. 2006 v Kanceláři veřejného ochránce práv v Brně. Jako nezbytná se jeví také potřeba lépe zakotvit vazbu na použití správního řádu, a to nejen pokud jde o jmenování či odvolání znalců, ale i co se týká vyřizování stížností na činnost znalce obecně (s rozlišením stížností, které obsahují námitky proti znaleckému posudku).

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala novou právní úpravu na úseku znalců a tlumočnicků.

1.5 Dohled nad exekuční činností

V Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2005 ochránce doporučil změnu exekučního řádu, tak aby byla dohledová pravomoc ministerstva spravedlnosti vymezena přesněji (zejména ve vztahu k Exekutorské komoře) anebo aby byla přímo posílena. Ochránce se totiž domnívá, že jestliže stát svěří určité pravomoci jiným subjektům, nezbavuje se tím plně odpovědnosti za výsledek realizace této (přenesené) pravomoci. Vyjádřil se, že cílovým stavem by měla být situace, kdy budou mít občané možnost účinně se bránit nejen proti neodbornému postupu soudních exekutorů, ale také proti nevhodnému chování soudních exekutorů a zaměstnanců exekutorských úřadů.

Veřejný ochránce práv uvítal, že ministerstvo spravedlnosti v souladu s jeho doporučením navrhlo legislativní změnu exekučního řádu (zákon č. 120/2001 Sb.) ve vztahu k dohledu nad exekuční činností. Navrženým § 115a exekučního řádu se do zákona zařazuje právní úprava vyřizování stížností na činnost soudních exekutorů. Dosud byly stížnosti vyřizovány neformálním způsobem. Stížnosti na činnost exekutorů by vedle Exekutorské komory mělo řešit i Ministerstvo spravedlnosti ČR. Právní úprava přesně neřeší příslušnost a součinnost obou institucí (např. v případě, kdy se osoba obrátí na obě současně). Podle ochránce je třeba se zabývat i vztahem mezi Exekutorskou komorou (jako profesní samosprávnou organizací) a ministerstvem (jako ústředním orgánem státní správy, které na komoru své pravomoci delegovalo).

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala právní úpravu navrhuující zpřesnění dohledové činnosti Ministerstva spravedlnosti ČR a Exekutorské komory nad exekuční činností.

1.6 Výplaty náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry

Ochránce se snaží opakovaně a systematicky ve svých Souhrnných zprávách (rok 2003, 2004, 2005) upozorňovat na skutečnost, že Garanční fond obchodníků s cennými papíry nemá dostatek peněžních prostředků, aby mohl vyplatit veškeré náhrady za zkrachovalého obchodníka s cennými papíry s názvem KTP Quantum, a.s. I v průběhu roku 2006 se na ochránce obraceli klienti tohoto obchodníka s cennými papíry, a v podáních poukazovali na obstrukce Garančního fondu obchodníků s cennými papíry (dále též fond) při vyplácení jejich náhrad.

Fond byl vytvořen novelou zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, provedenou zákonem č. 362/2000 Sb. jako důsledek implementace Směrnice Evropského parlamentu a rady 97/9/ES ze 3. 3. 1997, o systémech odškodňování investorů. Fond tedy vznikl jako instituce, jejímž účelem je mimo jiné odškodnit zákazníky obchodníků s cennými papíry v případech stanovených zákonem; nárok na náhradu stanoví zákon a fond je povinen za podmínek stanovených zákonem náhradu poskytnout.

Ve věci výplat došlo v roce 2006 k zásadnímu obratu. V září 2006 zamítl Nejvyšší soud ČR dovolání fondu proti rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který konstatoval, že fond zadržuje výplatu zákonných náhrad více než dva roky neoprávněně a že má zákazníkům odškodnění ihned uhradit (včetně dlužných úroků). Nejvyšší soud se přitom ve svém rozhodnutí (č. j. 29 Odo 242/2006) zabývá mimo jiné i určením toho, co je zákaznickým majetkem ve smyslu zákona o cenných papírech, jestli se náhrada z fondu vztahuje také na zákaznický majetek, který není možno zákazníkům vydat z důvodů přímo souvisejících s finanční situací obchodníka atd.

V současné době brání provedení zbývajících výplat náhrad nedostatek finančních prostředků na účtech fondu. Stát sice formálně evropskou směrnici provedl, jejímu materiálnímu naplnění však brání skutečnost, že Garanční fond nemá na poskytnutí odškodnění dostatek prostředků a za současné situace si lze jen obtížně představit instituci na českém bankovním trhu, která by fondu půjčila vyšší finanční obnos, aniž by se za něj zaručil stát. Existuje tak riziko soudních sporů před Evropským soudem pro lidská práva a řízení před Evropskou komisí z důvodů faktického nedodržení požadavků evropské směrnice o systémech odškodňování investorů.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby v zájmu klientů zkrachovalého obchodníka s cennými papíry a v zájmu zvýšení důvěry v kapitálový trh České republiky uložila vládě poskytnout návratnou finanční výpomoc Garančnímu fondu nebo se zaručit za půjčku, kterou si fond zajistí na bankovním trhu.

1.7 Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)

Veřejný ochránce práv opakovaně upozorňoval ve svých předchozích Souhrnných zprávách na přetrvávající a gradující problém sociálního vyloučení některých skupin obyvatel, rozšiřování bydlení nedosahujícího standardu a tvorbu ghett.

Na vzniku této situace má svůj podíl nedostatečná právní úprava i komunální politika některých obcí. Pokud jde o základní rámec právních nástrojů pro zajištění bydlení, koncepce bytové politiky schválená vládou usnesením z 16. 3. 2005 č. 292 počítá s tím, že pro občany s nízkými příjmy a na okraji společnosti je určena výstavba obecních bytů podporovaných ze zdrojů Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Státního fondu rozvoje bydlení se speciálním určením a dále stávající nájemní byty obce. Je patrné, že použití těchto nástrojů a uplatňování bytové politiky v praxi zcela závisí na aktivitě a přístupu obcí.

Podle názoru ochránce skutečné řešení bydlení takto vymezené skupiny obyvatel může vzejít pouze ze spolupráce ministerstva vnitra, ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva práce a sociálních věcí. Ochránce k tomu vedou následující důvody.

Finanční státní podpora výstavby nových nebo rekonstrukce stávajících bytů obecního bytového fondu, doposud realizovaná ministerstvem pro místní rozvoj, sama o sobě není schopna předcházet sociálnímu vyloučení nebo ho vyřešit.

Sociální vyloučení se vždy týká omezené skupiny osob, která nepředstavuje ve společnosti většinu. Z toho také pramení riziko, že komunální bytová politika nebude na potřeby

takové skupin obyvatel (včas) pamatovat a bude hledat pragmatická řešení neodpovídající sociální funkci, kterou obec jako společenství občanů a veřejnoprávní korporace mimo jiné plní. Výsledkem je sociální vyloučení a izolace, jež nepřináší prospěch obci ani státu.

Veřejný ochránce práv se domnívá, že stát má povinnost osobám ohroženým sociálním vyloučením zajistit minimální standard bydlení, který je bezpochyby součástí základních životních podmínek tak, jak je chápe čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ Tohoto práva je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, jež ustanovení provádějí. Mezi ně patří z hlediska bydlení zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu (s účinností od 1. 1. 2007 zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a zákon č. 110/2006 Sb., o existenčním a životním minimu). Samotná konstrukce příspěvku na bydlení, doplátku na bydlení a velice obecně vyjádřené povinnosti obce dbát o uspokojování sociálních potřeb občanů včetně potřeb bytových (§ 35 odst. 2 zákona o obcích) nepředstavuje systémové řešení sociálního bydlení umožňující předcházet sociálnímu vyloučení.

Možnost přiznání dávek státní sociální podpory a dávek sociální péče sama o sobě nezajistí důstojný minimální standard bydlení a překlenutí nastalé nepříznivé sociální situace v předvídatelném časovém horizontu. Předpokládá se totiž existence bytového fondu, který takto definované bytové potřeby pro osoby ohrožené sociálním vyloučením uspokojí. Realitou ovšem je, že i obce (s jejichž součinností současná bytová koncepce vlády počítá) upřednostňují na trhu s byty nájemníka, který se nepotýká s existenčními problémy a jehož platby nájemného nejsou závislé na přiznání a výplatě sociálních dávek. Na trhu s byty je v současné době dále zcela standardní, že uzavření nájemní smlouvy se podmiňuje složením relativně vysokých provizí pro zprostředkovatele a kaucí pro pronajímatele. Hlavním problémem tedy zůstává, „kde“ bytovou potřebu uspokojit.

Proto ochránce pokládá za řešení zpracování návrhu zákona o sociálním bydlení, který by systematicky a zcela jasně v oblasti bytové politiky pro osoby ohrožené sociálním vyloučením vymezil postavení státu a obcí, stanovil jejich povinnosti, určil minimální standard bydlení, vymezil cílovou skupinu osob pro sociální bydlení, stanovil nutnost tvorby bytového fondu pro účely sociálního bydlení, sjednotil již existující speciální režimy v oblasti bytové politiky (byty zvláštního určení, tzv. „integrační byty“) a vyřešil vazby na související právní předpisy, zejména na zákon o obcích, občanský zákoník, zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o existenčním a životním minimu.

Povinnost tvorby bytového fondu pro účely sociálního bydlení v určeném územním obvodu (např. v obcích s rozšířenou působností nebo krajích) je třeba stanovit zákonem, stejně jako okruh provozovatelů takového bytového fondu (obce, neziskové organizace, bytová družstva, soukromí investoři). Rozsah bytového fondu pro účely sociálního bydlení by měl vzejít z analýzy ministerstva práce a sociálních věcí s přihlédnutím k jednotlivým regionům. Ve stanovených časových intervalech by byl tento rozsah aktualizován. Tam, kde by odpadla potřeba sociálního bydlení, mohl by pronajímatel nájemné jednostranně zvýšit. Při stanovení cílové skupiny osob, které mají nárok na sociální bydlení, je třeba věnovat zvláštní pozornost zejména těmto zranitelným skupinám: osamělí rodiče s dětmi, důchodci, velké nebo mladé rodiny s vyživovanými dětmi, zdravotně postižené osoby, uprchlíci, žadatelé o azyl, a vázat nárok alternativně nebo kumulativně na splnění stanovené hranice příjmu. Jak široce bude vymezena tato skupina osob, je jisté otázkou politického konsenzu.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala návrh zákona o bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením.

1.8 Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství

Ochránce ve svých Souhrnných zprávách v uplynulých letech opakovaně poukazoval na případy osob mylně považovaných za české státní občany a na neopodstatněnost dalšího setrávání na principu výhradně jednoho státního občanství. Uvítal proto, že ve věcném záměru nového zákona o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, který ministerstvo vnitra v roce 2006 předložilo k mezirezortnímu připomínkovému řízení, byl již tento princip opuštěn. Týká se to zejména ustanovení o pozbytí českého státního občanství nabytím cizího státního občanství na základě projevu vlastní vůle. Řešení otázky osob v minulosti chybně považovaných za československé a české státní občany pokládá však ochránce za nedostatečné. Podle návrhu věcného záměru zákona by se možnost nabytí české státní občanství prohlášením měla vztahovat pouze na osoby, kterým bylo v minulosti vydáno neoprávněně osvědčení

o státním občanství. S dosavadní možností zjednodušeného nabytí státního občanství občany Slovenské republiky se již nepočítá. Ochránce poukazuje na to, že osvědčení o státním občanství České republiky bylo v minulosti vydáváno jen zcela výjimečně. Časté jsou naproti tomu případy, kdy orgány Policie ČR nebo matriční úřady v letech 1993 a 1994 chybně vyznačily státní občanství ČR do federálního občanského průkazu.

Ochránce proto navrhuje ustanovení formulovat tak, aby se možnost nabytí státního občanství prohlášením vztahovala i na osoby, kterým byl vydán neoprávněně doklad, jímž se prokazuje státní občanství ČR, a aby prohlášení mělo retroaktivní účinek. O této problematice se jako o zevšeobecnujícím poznatku ze své činnosti zmiňoval již v předchozích Souhrnných zprávách.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání nové zákonné úpravy nabytí a pozbytí státního občanství přihlédla ke shora uvedeným doporučením ochránce.

1.9 Provádění sterilizací

V Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2005 veřejný ochránce práv informoval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o výsledcích šetření v jednotlivých případech osob, které se na ochránce obrátily se stížností, že byly bez svého souhlasu či na základě vynuceného souhlasu nebo manipulace sterilizovány.

Ochráncem navrhovaná legislativní opatření měla být realizována prostřednictvím úpravy návrhu zákona o zdravotní péči, který byl předložen Poslanecké sněmovně a měl nahradit dosavadní zákon o péči o zdraví lidu. Projednávání návrhu zákona o zdravotní péči však skončilo v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v 1. čtení před volbami v roce 2006.

V roce 2006 projednal Parlament České republiky novelu zákona o péči o zdraví lidu. Schválenou novelu zákona však vetoval prezident republiky. V současné době Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky projednává jako sněmovní tisk č. 83 návrh citovaného zákona opětovně předložený vládou koncem roku 2006.

Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2005, která byla projednána Poslaneckou sněmovnou i Senátem Parlamentu ČR, obsahovala rovněž doporučení zvážit přijetí právní úpravy, jež by umožnila odškodnit ženy postižené nezákonnou sterilizací. Jako vhodný vzor pro její konstrukci byla označena švédská úprava. I když obě komory vzaly obsah zprávy na vědomí, prozatím ze žádné z nich nevzešla zákonodárná iniciativa v této věci.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala právní úpravu, jež zakotví poskytování souhlasu před provedením sterilizace ze zdravotních důvodů nebo z jiných než zdravotních důvodů v rámci právní úpravy informovaného souhlasu.

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

Vzhledem k přetrvávajícím problémům některých pacientů se získáním informací, které jsou o nich shromážděny ve zdravotnické dokumentaci, upozorňoval ochránce opakovaně v předchozích Souhrnných zprávách na potřebu přijetí novely zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, která by výslovně upravila nejen právo pacientů na veškeré informace, ale i jejich právo na nahlédnutí do zdravotnické dokumentace a získání kopie potřebných údajů. Ochránce upozorňoval i na obdobnou situaci osob blízkých zemřelému pacientovi, kterým je dosud v mnoha případech odíráno poskytnutí informací týkajících se léčby a příčin úmrtí pacienta, neboť platná právní úprava situaci po smrti pacienta výslovně neřeší. Odepření přístupu k údajům ze zdravotnické dokumentace zemřelých blízkých osob lze přitom označit za závažný problém i proto, že představuje pro nejbližší pokrevní příbuzné zásah do jejich osobnostních práv na ochranu života a zdraví, neboť údaje mohou přispět k určení správné diagnózy jejich vlastních nemocí.

V roce 2006 byla Parlamentem České republiky projednána novela zákona o péči o zdraví lidu, která upřesňovala práva pacientů i pozůstalých. Schválenou novelu zákona vetoval prezident republiky. V současné době Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky projednává jako sněmovní tisk č. 83 návrh citovaného zákona opětovně předložený vládou koncem roku 2006.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala novelu zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, která zpřesní pravidla pro nahlížení do zdravotnické dokumentace.

2. Zevšeobecnění poznatků a doporučení ochránce za rok 2006

2.1 Ohlašování přechodu majetku ze státu na obce

Ochránce se při své činnosti opakovaně setkal s problémy, jež způsobuje zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Zákon totiž nevymezil nemovitosti, které již dnem jeho účinnosti (tj. dnem 24. 5. 1991) přešly z vlastnictví České republiky do vlastnictví obcí obvyklým způsobem, tedy jejich uvedením podle obcí, katastrálních území a parcelních čísel vedených v tehdy platné evidenci. Nemovitý majetek je v tomto zákoně vymezen pouze nepřímo, a to definováním právně významných skutečností, jejichž existence byla rozhodnou podmínkou pro přechod vlastnictví z České republiky na obce.

Aby obce mohly splnit svou povinnost, již jim ukládá zákon, musí tedy nejen přesně zjistit rozsah nemovitého majetku, který do jejich vlastnictví přešel, ale musí navíc tento majetek ve svém návrhu na zápis uvést i zákonem předepsaným způsobem, tj. tak, jak jsou tyto nemovitosti v aktuálně platném stavu katastru nemovitostí vedeny.

Tyto komplikace způsobují, že ještě stále dochází k zápisům přechodu vlastnictví, i když od účinnosti zákona již uplynula doba více jak 15 let. Mnohdy nastávají situace, kdy dotčený pozemek již byl převeden a v současné chvíli jej vlastní jiné osoby v dobré víře. Provedením zápisu tak dochází k ohrožování právní jistoty a vyvolávání zbytečných právních sporů.

Přestože zákon počítal s tím, že obce splní svou ohlašovací povinnost ve lhůtě 1 roku, pro obce byla z technických a evidenčních důvodů taková lhůta naprosto nerealizovatelná. Ochránce tuto skutečnost chápe, avšak současně vidí jako zásadní problém, že se tímto způsobem v dnešní době zasahuje do již existujících právních vztahů. Zájem na zápisu přechodu po uplynutí 15 let již dle názoru ochránce nemůže převýšit zájem na ochraně vlastnictví stávajících vlastníků.

K dalšímu okruhu problémů, jež zmiňovaný zákon vyvolává, patří situace, kdy dochází k ohlášení přechodu vlastnictví, které nabyl bývalý místní národní výbor na základě konfiskace v průběhu komunistického režimu. Jde o ty případy, kdy konfiskace nebyla zapsána do bývalé evidence nemovitostí a uvedená skutečnost vyjde najevo až v dnešní době. Jestliže obec (jakožto nástupce národního výboru) v takovém případě podá ohlášení, dotčený současný vlastník (obvykle potomek osoby, které byla nemovitost zkonfiskována) celkem oprávněně poukazuje na to, že jde v podstatě o obcházení restitučních zákonů. Jestliže by totiž byla konfiskace v minulosti zapsána, mohl by se současný vlastník v průběhu 90. let minulého století úspěšně domáhat restituce dle restitučních zákonů. Jestliže se o konfiskaci dozví až v dnešní době, restituce již není možná, neboť uplynuly prekluzivní lhůty k jejímu uplatnění.

Ochránce v této souvislosti poukazuje na zásadně rozdílné postavení restituentů a obcí, pro něž uvedený zákon v podstatě představuje univerzální restituční předpis. Jak již bylo uvedeno, ve vztahu k restituentům stanovily příslušné zákony přísné propadlé lhůty, kdy neuplatněním restitučního nároku v dané lhůtě došlo k jeho zániku. V případě přechodu majetku na obce takový stav nenastává, neboť zákonem stanovená jednoroční lhůta je pouze lhůtou pořádkovou.

Přestože zákonodárce nestanovil pro ohlášení prekluzivní lhůtu, ochránce je toho názoru, že nelze akceptovat, aby proces ohlašování přechodu historického majetku obcí byl časově neomezený. Takový přístup by totiž nebyl v souladu se základním požadavkem demokratického právního státu – principem právní jistoty.

Ochránce proto dospěl k závěru, že nejučelnějším řešením by bylo stanovit novelou zákona konečný termín pro podávání ohlášení dle zákona č. 172/1991 Sb. V této souvislosti lze poukázat i na to, že zatímco vůči restituentům již byla restituční tečka uzákoněna, obce stále mohou využívat možnosti, kterou jim zmiňovaný zákon dává.

V současné době projednává Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky senátní návrh zákona o přechodu věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí (sněmovní tisk č. 14), který má nově zakotvit přechod historického majetku obcí, jenž na obce nepřešel na základě zákona č. 172/1991 Sb. Vláda k návrhu tohoto zákona přijala stanovisko, v němž upozorňuje, že zákon nepamatuje na řešení případů, kdy obec neprojeví o správu příslušného majetku zájem, stejně

jako se návrh nevěnuje situacím, kdy dotčený majetek již byl z vlastnictví České republiky převeden do vlastnictví soukromých subjektů. Ochránce se s výhradami vlády k senátnímu návrhu plně ztotožňuje a dodává, že tyto výhrady platí i pro platné znění zákona č. 172/1991 Sb.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala novelu zákona, v níž bude stanovena konečná lhůta pro ohlášení přechodu majetku ze státu na obce dle zákona č. 172/1991 Sb. tak, aby nemohlo docházet k narušování právní jistoty stávajících vlastníků pozemků držných v dobré víře.

2.2 Průtahy v soudním řízení

Ochránce zjistil, že české právní prostředí reaguje nedostatečně na komunitární právo, pokud jde o nařízení Rady Evropských společenství č. 2201/2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000, dle kterého „soud“ musí vydat rozhodnutí ve lhůtě šesti týdnů od podání žádosti o navrácení uneseného dítěte. Nařízení konkretizuje pravidla určená tzv. Haagskou úmluvou o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí. Ochránce proto ministerstvu spravedlnosti jako opatření k nápravě navrhl, aby došlo k takovým změnám občanského soudního řádu, které by eliminovaly rizika průtahů v soudním řízení a které by odpovídaly komunitárnímu a mezinárodnímu právu.

Návrh veřejného ochránce práv získal podporu jak u ministerstva spravedlnosti, které již do svých konceptů zakomponovalo alespoň vyloučení mimořádných opravných prostředků (bude-li se rozhodovat dle Haagské úmluvy), tak u Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala novelu občanského soudního řádu, která povede ke zrychlení rozhodování v civilním řízení o navrácení dítěte uneseného z nebo do ciziny.

2.3 Důchody osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou

Veřejný ochránce práv se také v uplynulém období na základě několika obdobných podnětů zabýval problematikou **důchodů osob, které dlouhodobě pečují o blízkou nebo jinou bezmocnou osobu**. Na veřejného ochránce práv se obrátilo několik stěžovatelů, jimž byl v souladu s platnou právní úpravou přiznán starobní či plný invalidní důchod ve výrazně podprůměrné výši. Do výše důchodu se totiž negativně promítla dlouhodobá péče o bezmocnou osobu blízkou, která i při započtení veškerých výdajů státu výrazně šetří prostředky státního rozpočtu oproti péči ústavní a je navíc v souladu s jedním z ideálních principů sociální politiky – principem subsidiarity (o člověka v obtížné sociální situaci se mají postarat nejprve jeho nejbližší, teprve poté stát). Na výši důchodu pečující osoby má, poněkud paradoxně, negativní vliv zejména její snaha přivydělat si při péči prací alespoň na krátký pracovní úvazek. Vzhledem k zásadě priority vyměřovacích základů (výdělků ze zaměstnání) před vyloučenou dobou tak dochází u pečujících osob při výpočtu důchodu k většímu rozmělnění výdělků, než kdyby si tyto osoby při péči nepřivyděly vůbec (pak by jim doba péče byla vyloučena a důchod by se počítal z dřívějších výdělků). Navíc pokud osoba pečuje o blízkého či jiného bezmocného déle než pět let, doba péče nad tuto hranici se jako vyloučená doba krátí na jednu polovinu, tj. opět dochází při výpočtu důchodu k rozmělnění výdělků.

Ochránce proto oslovil ministra práce a sociálních věcí s návrhem na zvažování novelizace zákona o důchodovém pojištění, který má následující parametry:

- zrušení či alespoň podstatné zvýšení pětileté hranice stanovené pro krácení tzv. vyloučených dob na jednu polovinu, jejíž uplatňování má za následek snižování výpočtového základu pro výpočet výše důchodu;
- zavedení speciálního výpočtu starobního důchodu pro osoby dlouhodobě pečující o bezmocné (tj. např. 15 a více let), který by měl být ve zvláštních případech obdobou výpočtu invalidního důchodu. Podle názoru veřejného ochránce práv je omezení pracovního potenciálu způsobené péčí o bezmocného zejména co do pracovního uplatnění v podstatě srovnatelné s omezeními způsobenými invaliditou;
- uzákonění srovnávacího výpočtu mezi důchodem stanoveným na základě započtení (nízkých) výdělků dosažených výkonem zaměstnání na minimální pracovní úvazek a důchodem určeným při uznání doby péče jako vyloučené doby.

Ministr práce a sociálních věcí ochránci sdělil, že ministerstvo již dříve připravilo návrh zákona, který jakémukoliv, tedy nejen dlouhodobě pečujícím pojištěnci umožní provést volbu mezi započtením náhradní doby pojištění a výdělku získaného za stejné období (bod 3. navrhovaných změn). V ostatních bodech ministr ochráncovy návrhy odmítl s tím, že doba péče je náhradní dobou pojištění, za kterou pojištěnec nepřispívá do pojistného systému, proto by na základě toho neměl mít žádné výhody. Zároveň poukázal na to, že doba péče je dobou vyloučenou, tím pádem nerozdměňuje příjmy dosažené před péčí nebo po ní, což je podle ochránco-vých zkušeností pravidlem jen při neuplatňování pětileté hranice, po jejímž dosažení nastává krácení náhradních dob pojištění na jednu polovinu.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala návrh zákona, kterým budou výše uvedené změny, navrhované ve prospěch důchodů osob pečujících o bezmocnou blízkou, resp. jinou osobu, zapracovány do zákona o důchodovém pojištění.

2.4 Poskytování údajů z evidence obyvatel

Zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (zákon o evidenci obyvatel), neumožňuje poskytnout žadateli údaj o trvalém pobytu jiné fyzické osoby. I když ve srovnání s jinými oblastmi výkonu státní správy se nejedná z hlediska počtu podnětů o významnou agendu, lze konstatovat, že na veřejného ochránce práv se od počátku jeho působení obrátilo již poměrně mnoho občanů se stížnostmi na úřady, které jim odmítly sdělit údaje z informačního systému evidence obyvatel. Důvody, proč lidé chtějí znát zejména údaj o trvalém pobytu jiných osob, jsou rozličné. Organizují abiturientská setkání bývalých spolužáků, pátrají po osudech dávných lásek, hledají sourozence, s nimiž je život rozdělil, chtějí znát své biologické rodiče, potřebují úmrtní list svého příbuzného a neznají místo úmrtí. Ochránce musí takové stížnosti hodnotit jako neopodstatněné, neboť úřady postupují podle zákona a vytýkat jim pochybení není na místě. Současnou právní úpravu poskytování údajů z informačního systému evidence obyvatel pokládá však ochránce za bezdůvodně přísnou a „nekompatibilní“ s právní úpravou vydávání matričních dokladů a nahlížení do matričních zápisů, která vymezenému okruhu osob umožňuje seznámit se s mnohem citlivějšími údaji. Ochránce proto navrhuje, aby bylo umožněno poskytnout žadateli údaj o místě trvalého pobytu, pokud s tím dotčená osoba bude souhlasit. Bude-li žadatel chtít znát údaje o zemřelé osobě (datum a místo úmrtí, případně poslední místo trvalého pobytu), ochránce doporučuje, aby bylo možné poskytnout tyto údaje stejnému okruhu osob, které mohou nahlížet do sbírky matričních listin (§ 8 zákona č. 301/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby přijala naznačenou změnu zákona o evidenci obyvatel.

2.5 Principy dobré správy

Veřejný ochránce práv je podle zákona povinen chránit osoby nejen před porušováním práva ze strany úřadů, ale i před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Denně proto stojí před problémem aplikace a naplňování toho, co jsou to principy dobré správy. Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Některé z principů dobré správy jsou dosud v zákonech a již existujících dokumentech různého původu i úrovně zmiňovány či definovány roztržštěně a nejednotně. V průběhu roku 2006 se proto ochránce rozhodl shrnout své dosavadní poznatky a diskutovat o nich s odbornou veřejností. Vyšel přitom především z vlastních šestiletých zkušeností a dále z již existujícího Evropského kodexu dobré správy praxe Evropské unie, z připravovaného doporučení Rady Evropy o dobré správě a z dalších mezinárodních dokumentů. Česká odborná veřejnost se k pojetí principů dobré správy široce vyjádřila na konferenci, kterou veřejný ochránce práv uspořádal v březnu 2006 (blíže viz část I.6.2 této zprávy).

Výsledkem snah veřejného ochránce práv je níže uvedených deset principů. Měly by sloužit ochránci při jeho budoucích šetřeních vůči úřadům jako interpretační pomůcka, která učiní jeho postup předvídatelným. Poslanecké sněmovně, které zodpovídá za výkon své funkce, je ochránce předkládá pro informaci, jak zákonný pojem principy dobré správy interpretuje ve své praxi.

1. Soulad s právem

Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

2. Nestrannost

Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdává žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek prošetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

3. Včasnost

Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

4. Předvídatelnost

Úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek. Při změně obecných pravidel úřad takovou změnu s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem zveřejní a vytvoří předpoklady pro hladký přechod k novým pravidlům. Nejvýznamnější závěry a poznatky ze své činnosti úřad zveřejňuje. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená a přehledná, aby se v nich osoby mohly snadno orientovat.

5. Přesvědčivost

Úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly.

Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, jíž se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

6. Přiměřenost

Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu

zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.

7. Efektivnost

Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Jestliže některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží od osoby podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušné části úřadu a osobu o tom informuje. Pokud věc řeší souběžně několik odborů nebo organizačních jednotek téhož úřadu nebo několik různých úřadů, zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují. Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

8. Odpovědnost

Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

9. Otevřenost

Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu.

Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10. Vstřícnost

Úředník se chová k osobám s respektem a zdvořilostí a je korektní vůči jiným úředníkům. Všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že naplní jeho práce je služba veřejnosti.

Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby v rámci projednávání této souhrnné zprávy vzala na vědomí předložené Principy dobré správy a podpořila tak jejich prosazování při výkonu působnosti veřejného ochránce práv.

V. ZÁVĚR

Rok 2006 byl v činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv opět rokem zvratu. Dnem 1. ledna tohoto roku vstoupila v účinnost novela zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 381/2005 Sb.), která rozšířila působnost veřejného ochránce práv na oblast pravidelných a soustavných kontrol zařízení, v nichž jsou umístěny osoby *de iure* i *de facto* omezené na osobní svobodě. Souběžně s těmito změnami zůstalo v platnosti původní zadání náplně činnosti veřejného ochránce práv, tedy vyřizování individuálních stížností občanů na výkon státní správy.

Kanceláři veřejného ochránce práv se podařilo se s rozšířením dalších povinností vypořádat tak, že nová působnost zajišťovaná zčásti novými spolupracovníky se účinně rozvinula, a režim systematicky plánovaných návštěv jednotlivých typů zařízení se stal neodmyslitelnou součástí mé denní agendy.

V základních agendách jednotlivých stížností pokračoval dosavadní vývoj, který je možno charakterizovat jako prohloubení důvěry veřejnosti v činnost veřejného ochránce práv a současně lze konstatovat jisté zvýšení kvality jednotlivých podání. Z dostupných poznatků o činnosti obdobných institucí v zahraničí lze dokonce usuzovat, že česká společnost o něco výrazněji a rychleji pochopila smysl i možnosti ochránce, což se projevilo zejména v počtu stížností, které směřovaly do oblastí, v nichž je jeho působnost zakotvena.

Zatímco ve výše uvedených směrech je možno hodnotit činnost ochránce jako úspěšně vyhovující zákonem předpokládaným kritériím, existují jisté rezervy v oblasti zobecňování poznatků a prezentování výsledků, jichž se podařilo dosáhnout. Instituce veřejného ochránce práv je do té míry institucí unikátní, neboť zde dochází ke shromažďování informací o činnosti v podstatě všech orgánů státní správy. Jsem si tohoto potenciálu vědom, a proto se společně se svými spolupracovníky snažím upozorňovat na obecné jevy v jednotlivých sférách mé působnosti. Je nasnadě, že k nápravě problémů sama předkládaná zpráva nepostačí, i když dílčích úspěchů bylo dosaženo realizací některých pracovních porad s představiteli zainteresovaných resortů, jak je uvedeno v části první této zprávy.

Jistým zefektivněním zobecňující funkce veřejného ochránce práv by do budoucna mohly být některé nové způsoby prezentace poznatků, zejména prohloubení aktivit vůči poslanecké sněmovně, kdy v úvahu přichází účast na projednávání legislativních projektů v rámci druhých čtení. Jsem si však současně vědom toho, že i takové využití zákonných oprávnění zřejmě i v nadcházejících obdobích bude limitováno, neboť především se musím věnovat řešení případů osob, které se na mne obrací se svými podněty.

Mým přáním je, aby tato zpráva byla poslaneckou sněmovnou vzata na vědomí a současně aby posloužila poslanecké sněmovně a všem, kteří se s ní seznámí, jako námět pro zamyšlení nad úrovní a stavem státní správy. Současně nechť je informací o potenciálu Kanceláře veřejného ochránce práv poskytnout poměrně rozsáhlý rejstřík poznatků o aktuálních problémech a o možnostech jejich řešení.

V Brně dne 21. března 2007

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

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV
ZA ROK 2006**

editor: JUDr. Dana Hrabcová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita pro
Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2007

1. vydání, 2007 Náklad 300 výtisků
Sazba a tisk Vydavatelství MU, Brno-Kraví Hora

55-963-2007 02/58 1/RMU

ISBN 978-80-210-4259-9