



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

za období od 1. ledna do 31. března 2011

A. Počty podnětů, šetření

V prvním čtvrtletí roku 2011 mi bylo doručeno celkem **2017** podnětů. Oproti shodnému období loňského roku zůstal počet podnětů v oblasti veřejné správy na stejné úrovni, mírně se snížil počet podnětů směřujících mimo působnost, kterou mi vymezuje zákon o veřejném ochránci práv (snížení o 384 podnětů).

Vedle toho jsem obdržel **92** podnětů v agendě ochrany před diskriminací. Pracovníci mé kanceláře uskutečnili **22** systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s novou působností (sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění) jsem obdržel **363** rozhodnutí k monitoringu.

V agendě veřejné správy jsem zaznamenal vyšší počet podnětů týkajících se sociální problematiky. Obraceli se na mne zejména **invalidní důchodci**, jejichž důchod byl snížen (v návaznosti na novelu zákona č. 306/2008 Sb. [zavedení tzv. třístupňové invalidity]) a **rodiny s dětmi**, jimž byl odňat sociální příplatek (v návaznosti na novelu zákona č. 347/2010 Sb. [tzv. úsporná opatření v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí]). V oblasti ochrany před diskriminací jsem obdržel vyšší počet podnětů rodičů, jejichž dětem nebyl umožněn **nástup do mateřské školky**.

B. Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

Pracovníci mé kanceláře pokračovali v šetření z vlastní iniciativy vůči jednotlivým ministerstvům při vyřizování žádostí o odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb. Kromě **Ministerstva práce a sociálních věcí** a **Ministerstva dopravy** byla zahájena v tomto čtvrtletí šetření u **Ministerstva vnitra** a **Ministerstva pro místní rozvoj**. Ministerstvu dopravy vytykám především to, že odmítá nároky o odškodnění ve všech případech. Zamítavá rozhodnutí navíc vesměs nejsou právně odůvodňována. Ministerstvo pro místní rozvoj ve všech případech odmítá nároky na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nehmotnou újmu. Taková praxe je v přímém rozporu se stavem na jiných ministerstvech, a také s tvrzeními, která česká vláda předkládá Evropskému soudu pro lidská práva.

Průběžně dále sleduji přijetí postupných opatření k nápravě pro odstranění nečinnosti u **České správy sociálního zabezpečení** tak, jak jsem o tomto problému informoval Poslaneckou sněmovnu ve zvláštní zprávě v listopadu 2011.

V oblasti veřejné správy jsem v prvním čtvrtletí roku 2011 vydal následující doporučení a stanoviska:

B.1.1 Ke zkoumání majetkových poměrů u žadatelů o příspěvek na opatření zvláštní pomůcky

Úřady, které zkoumají majetkové poměry těžce zdravotně postižených, žádajících o příspěvek na opatření zvláštní pomůcky, jednají protiprávně. V textu zákona o sociálním zabezpečení, ani v prováděcí vyhlášce, nelze nalézt žádné ustanovení, které by poskytnutí dávky či stanovení její výše vázalo na příjmy a majetkové poměry žadatele. Příspěvek se přiznává nikoli proto, že je občan nemajetný, ale proto, že je zdravotně postižený. Rozhodující je vhodnost pomůcky a její přínos pro daný typ zdravotního postižení, nikoli „chudoba“ žadatele. Blíže viz <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/pomoc-statu-zdravotne-postizenym-neni-jen-pro-nemajetne/>

B.1.2 K situaci rodin po odnětí sociálního příplatku

V důsledku zrušení sociálního příplatku od 1. ledna 2011 se některé rodiny s nezaopatřenými dětmi dostaly do tíživé sociální situace, neboť ztratily příjem, na němž byly existenčně závislé. Příspěvek pobíraly rodiny, jejichž celkový příjem nedosahoval dvojnásobku životního minima a sloužil ke krytí nákladů na výchovu a výživu dětí. Obrátil jsem se proto na krajské úřady s doporučením, jakým způsobem by měly postupovat při řešení dopadů úsporných opatření v sociální oblasti, a rovněž jsem v tomto smyslu informoval i Ministerstvo práce a sociálních věcí. Blíže viz <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/ochrance-doporučil-uradum-resit-dopady-uspornych-opatreni/>

B.1.3 K interpretaci námitek podjatosti

V rámci šetření jednoho z podnětů se zástupkyně veřejného ochránce práv setkala se situací, kdy byla námitka podjatosti vznesena nejen proti vedoucímu stavebního úřadu, ale současně i proti tajemníkovi úřadu a starostce obce. Bylo otázkou, zda (ev. jak) má nadřízený (krajský) úřad v takové situaci postupovat. Krajský úřad se totiž zabýval v první řadě otázkou podjatosti starostky, a jelikož shledal starostku coby osobu stojící v čele správního úřadu podjatou, rozhodl následně o delegaci správního řízení na stavební úřad v sousední obci.

Zástupkyně veřejného ochránce práv dospěla k závěru, že krajský úřad postupoval správně. Pokud je uplatněna námitka podjatosti kromě „*oprávněné úřední osoby*“ rovněž proti osobám jí nadřízeným, včetně osoby stojící v čele správního úřadu (dle zákona o obcích je jí starosta obce), je v **první řadě třeba rozhodnout o osobě stojící v čele správního úřadu**, ačkoliv ona sama v daném stavebním řízení nerozhoduje. Její poměr k danému řízení je totiž založen právě možností rozhodovat o podjatosti/nepodjatosti jí podřízených úředních osob.

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

Pracovníci mé kanceláře dokončili systematické návštěvy policejních cel a nově se věnovali návštěvám v zařízeních, kde jsou umístěny děti (zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, zdravotnická zařízení atd.)

V rámci své „*detenční působnosti*“ jsem vydal **Doporučení týkající se organizace režimu a provozu policejních cel** (blíže viz <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality/>).

V doporučení jsem se zaměřil jak na povinnosti střežících policistů, tak na práva zadržených osob. Zdůraznil jsem, že by střežící policisté měli:

- individuálně vyhodnocovat, které věci jsou způsobilé ohrozit život a zdraví zadrženého (obecně by neměly být odebírány brýle nebo jiné zdravotní pomůcky),
- předávat poučení o právech zadržených osob do policejní cely nebo
- umožnit zadrženému zvolit si lékaře.

B.3 Ochrana před diskriminací

V agendě ochrany před diskriminací jsem vydal **Doporučení k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání**. Na základě individuálních stížností rodičů, jejichž děti nebyly přijaty do mateřské školy, pracovníci mé kanceláře prostudovali kritéria více než 50 různých mateřských škol. Některá z nich lze používat naprosto legitimně (například upřednostnění starších dětí), jiná je třeba zvažovat spolu s dalšími okolnostmi a některá zavádějí nerovné zacházení (zdravotní postižení). Blíže viz <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-ochrance/>

Pracovníci *Oddělení rovného zacházení* dále zahájili výzkum zaměřený na diskriminaci v oblasti pracovní inzerce.

C. Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C.1 Sirotčí důchody

V návaznosti na opakovaná legislativní doporučení, uváděná v souhrnných zprávách veřejného ochránce práv, jsem navrhl Poslanecké sněmovně, aby v rámci projednávání tzv. „*malé důchodové reformy*“ (sněmovní tisk č. 277) zakotvila nárok na sirotčí důchod alespoň v minimální garantované výši i těm osiřelým dětem, jejichž rodiče v okamžiku smrti nesplnili podmínky pro nárok na starobní či invalidní důchod (garantovaný sirotčí důchod).

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, byl v rámci druhého čtení projednáván ve Výboru pro sociální politiku. V této souvislosti jsem využil svého práva zúčastnit se jednání orgánu Poslanecké sněmovny a seznámil jsem členy výboru se svým legislativním doporučením a navrhovaným řešením problematiky minimálního sirotčího důchodu.

Vzhledem k tomu, že **projednávání novely zákona o důchodovém pojištění je naplánováno na 16. schůzi Poslanecké sněmovny**, dovoluji si požádat

poslance, aby věnovali pozornost tomuto legislativnímu doporučení a případně jej zohlednili v rámci svého oprávnění podávat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů.

C.2 Podpora v nezaměstnanosti

V současné době je v rámci tzv. Sociální reformy 2011 projednávána novela zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Při uplatnění připomínek k návrhu novely jsem reagoval na aktuální poznatky z praxe ohledně negativních dopadů zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, na uchazeče o zaměstnání. Mé opakované výhrady k nové právní úpravě (§ 44a zákona o zaměstnanosti) se týkají situace, kdy uchazeči o zaměstnání, kterému náleží odstupné z předchozího pracovního poměru, nevzniká nárok na podporu v nezaměstnanosti. Zákon o zaměstnanosti přitom nerozlišuje, zda odstupné bylo zaměstnanci skutečně vyplaceno. Pro nepřiznání podpory v nezaměstnanosti postačí, že zaměstnanec má na odstupné nárok. V řadě případů tak dochází k tomu, že uchazeč o zaměstnání neobdrží ani odstupné ani podporu v nezaměstnanosti. Zejména se to týká situací, kdy byl skončen pracovní poměr ze strany zaměstnance z důvodu neplacení mzdy. Na uvedené problémy jsem upozorňoval již v říjnu 2010 (v době projednávání tzv. „úsporného balíčku“). Při projednávání navržených změn v rámci tzv. Sociální reformy 2011 jsem navrhl zrušení § 44a zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo práce a sociálních věcí však mou připomínku neakceptovalo.

Dovoluji si proto navrhnout poslancům, aby v rámci svého oprávnění podávat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů uplatnili návrh na zrušení ustanovení § 44a zákona o zaměstnanosti. Uvedený krok lze učinit jednak v rámci opakovaného projednávání návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (**sněmovní tisk 315, zařazen k projednání na 16. schůzi Poslanecké sněmovny**) v souvislosti se zrušením zákona č. 347/2010 Sb. Ústavním soudem, tak v rámci projednávání tzv. Sociální reformy 2011, která bude nejspíše (v případě jejího schválení vládou) **postoupena Poslanecké sněmovně v květnu 2011.**

C.3 Omezení doby poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení

V rámci tzv. Sociální reformy 2011 (návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek) navrhuje Ministerstvo práce a sociálních věcí omezit dobu poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení na dobu 60 kalendářních měsíců v období posledních 10 let. Uvedené zpřísnění podmínek nároku na dávky na bydlení se neuplatní pouze u bytů, na něž byl poskytnut příspěvek na úhradu bytu, u bytů zvláštního určení a u bytů, v nichž bydlí osoby starší 75 let věku.

S navrhovaným časovým omezením poskytování dávek na bydlení jsem vyjádřil nesouhlas. Byť budou dopady nové právní úpravy pocítovány příjemci dávek na bydlení nejdříve za 5 let, k navrhovanému zpřísnění nelze přistoupit v situaci, kdy chybí efektivní nástroje práce s osobami ohroženými sociálním vyloučením (zejména neexistuje-li síť sociálního bydlení za snížené nájemné či jiná dotovaná sociální služba). V opačném případě bude hrozit rodinám s dětmi, které mají nízké příjmy,

odnětí dětí z péče rodičů a nařízení ústavní výchovy z důvodu nedostatečných bytových podmínek, což je v rozporu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva i Nejvyššího soudu. Dále jsem upozornil, že právní úprava negativně dopadne i na osoby invalidní (ne všechny bydlí v domech zvláštního určení) a seniory mladší 75 let věku, kteří si prakticky nemohou zvýšit příjem vlastním přičiněním.

Pokud dojde ke schválení návrhu zákona vládou, **bude návrh zákona postoupen Poslanecké sněmovně zřejmě v květnu 2011**. Dovoluji si proto navrhnout poslancům, aby při projednávání návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek, požadovali vypuštění navrhovaného znění ustanovení § 35a zákona o pomoci v hmotné nouzi a ustanovení § 27a zákona o státní sociální podpoře.

D. Postavení a pravomoci veřejného ochránce práv

D.1 Realizace oprávnění ochránce ve vztahu k vládě

S předsedou vlády jsem se dohodl na realizaci svých oprávnění vůči vládě. Veřejný ochránce práv se na vládu může obracet v zásadě ve třech skupinách případů. První je situace, kdy některé z ministerstev nepřijalo dostatečná opatření k nápravě, v druhém případě vyrozumívá vládu o systémových nedostacích v činnosti ministerstev (§ 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv), ve třetí kategorii případů se na vládu obrací s doporučením na vydání právního předpisu (§ 22 zákona o veřejném ochránci práv).

Dle dohody budu v první skupině případů předkládat vládě svá zjištění ve formě materiálu pro informaci. Ve druhé skupině a třetí skupině případů budu předkládat vládě danou věc bez připomínkového řízení s tím, že ji vláda projedná za mé osobní účasti.

Oceňuji konstruktivní přístup předsedy vlády k naplnění zákona o veřejném ochránci práv, neboť v minulosti se při předkládání materiálů vládě vyskytovaly problémy jak sladit zákon o veřejném ochránci práv s jednacím řádem vlády.

D.2 Kárná pravomoc ochránce vůči předsedům soudů

Veřejnému ochránci práv i nadále zůstalo právo navrhnout zahájení kárného řízení s předsedy a místopředsedy soudů. Rozhodl o tom Ústavní soud, když jako neopodstatněný odmítl návrh kárného senátu Nejvyššího správního soudu na zrušení pravomoci, kterou ochránce získal v roce 2008.

Ústavní soud se s názorem Nejvyššího správního soudu neztotožnil a 15. března 2011 svým usnesením rozhodl, že právo navrhnout zahájení kárného řízení plně je souladné s účelem působení veřejného ochránce práv. *„Je-li výkon soudní správy ze strany předsedů či místopředsedů soudů v rozporu s právem, neodpovídá-li principům demokratického právního státu a dobré správy, příp. lze-li jej hodnotit ve smyslu nečinnosti, pak aktivní legitimace veřejného ochránce práv v řízení o jejich kárné odpovědnosti přispívá k ochraně základních práv a svobod. Její uplatnění nijak není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti,“* uvedl Ústavní soud v odůvodnění svého usnesení.

Ochránce tedy i nadále může podávat kárné žaloby proti funkcionářům soudů.

D.3 Žaloba k ochraně veřejného zájmu

Domnívám se, že ochránce by měl mít pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. V současné době je oprávněn pouze podat podnět Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Přímou žalobní legitimací však ochránce nemá.

V současné době je v Poslanecké sněmovně projednávána novela soudního řádu správního (sněmovní tisk č. 319, **zařazen k projednání na 16. schůzi Poslanecké sněmovny**).

Mám za to, že stávající filtr, kdy ochránce podává pouze podnět Nejvyššímu státnímu zástupci, není důvodný.

Při své činnosti se setkávám se situacemi, kdy nezákonná správní praxe úřadů porušuje nejen subjektivní práva stěžovatelů, kteří se na mě obracejí, ale i veřejný zájem na ochraně památek, ochraně životního prostředí, na zákonném správním procesu při respektování judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (jedná-li se o plošnou nezákonnou správní praxi představující zásah nebo porušení základního práva či svobody). Při současném splnění podmínky (1) porušení práva stěžovatele, (2) ochrany veřejného zájmu a (3) nezasazení do právní jistoty třetích osob, které jsou v dobré víře, mám za to, že může být dán závažný veřejný zájem na podání žaloby. Takový postup je v souladu s úkoly veřejného ochránce práv, které vyplývají z ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

V zahraničí (Polsko, Slovinsko, Bulharsko) je přitom běžné, že ombudsman má pravomoc k zahájení soudního řízení, v němž je řešena otázka souladu správního aktu s veřejným zájmem. Považoval bych proto za účelné, aby veřejný ochránce práv měl obdobnou kompetenci, jakou mají někteří zahraniční ombudsmeni.

D.4 Zakotvení ochránce do Ústavy

Uplatnil jsem připomínky k návrhu novely Ústavy (upravujícímu zavedení tzv. klouzavého mandátu poslance a rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu). Navrhl jsem, aby byl do Ústavy včleněn nový článek 97a, který by upravoval postavení, působnost a pravomoc veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv je vybaven poměrně významnými pravomocemi a často vstupuje do interakcí s ústavními orgány (právo kdykoli vystoupit na jednání Poslanecké sněmovny, jedná-li se o věci v jeho působnosti - § 24 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv), právo doporučit vládě změnu zákona (§ 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv), právo iniciovat řízení před Ústavním soudem (§ 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), nebo se takového řízení zúčastnit jako vedlejší účastník (§ 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), právo podat návrh na zahájení řízení ve věcech soudců státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení (1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv).

Absence ústavněprávního zakotvení instituce veřejného ochránce práv představuje nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn. Proto jsem navrhl rámcové vymezení (tedy obdobně, jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu) s tím, že úprava dalších otázek bude (a vlastně již je) upravena obyčejným zákonem.

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

Ministerstvo spravedlnosti mému návrhu nevyhovělo s následujícím odůvodněním: „*Vzhledem ke snazšímu hledání politického konsenzu v Parlamentu ČR, zvolil předkladatel cestu postupných novelizací Ústavy ČR*“.

Pokud by se snad v Parlamentu České republiky našel konsensus na otázce ústavního zakotvení veřejného ochránce práv již při projednávání této novely Ústavy, přispělo by to, dle mého názoru, k odstranění uvedeného ústavněprávního deficitu. Ústavní regulace by rovněž propůjčila instituci veřejného ochránce práv větší legitimitu a posílila by její postavení v právním řádu. Současně by byla *de constitutione* reflektována autorita a vážnost, již se veřejný ochránce práv dle průzkumů veřejného mínění dlouhodobě těší.

V Brně dne 22. dubna 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv