



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

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. dubna do 30. června 2011

A. Počty podnětů, šetření

Ve druhém čtvrtletí roku 2011 mi bylo doručeno celkem **1 699** podnětů. Oproti shodnému období loňského roku se zvýšil počet podnětů v oblasti veřejné správy (zvýšení o 186), počet podnětů směřujících mimo působnost, kterou mi vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, zůstal v podstatě na stejné úrovni (II.Q 2011 [621]; II.Q 2010 [652]).

Vedle toho jsem obdržel **58** podnětů v agendě ochrany před diskriminací. Pracovníci mé kanceláře uskutečnili **13** systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s novou působností (sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění) jsem obdržel **429** rozhodnutí k monitoringu, přičemž mí spolupracovníci provedli **3** doprovody, při nichž sledovali výkon správního vyhoštění.

V agendě veřejné správy jsem opět zaznamenal vyšší počet podnětů týkajících se sociální problematiky. Obraceli se na mně zejména lidé s podněty, které směřovaly proti České správě sociálního zabezpečení, anebo osoby, které se ocitly v hmotné nouzi. Početně čtenější byly také stížnosti z oblasti stavebního řízení nebo podání poukazující na průtahy v soudním řízení. V agendě ochrany před diskriminací jsem obdržel vyšší počet podnětů, v nichž stěžovatelé namítali diskriminaci v přístupu ke vzdělání.

B. Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

V oblasti veřejné správy jsem ve druhém čtvrtletí roku 2011 vydal zejména tato doporučení a stanoviska:

B.1.1 K pořizování nahrávek jako důkazů ve správním řízení

Mám za to, že v odůvodněných případech lze připustit audio či video nahrávku pořizenou bez souhlasu zachycené osoby jako důkaz ve správním řízení, pokud jsou přítom naplněny podmínky ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona na ochranu osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Zabýval jsem se stížností na postup Komise pro projednávání přestupků města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav a Krajského úřadu Středočeského kraje v řízení o přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Stěžovatelka v rámci řízení předložila jako důkaz fyzického napadení videozáznam pořízený průmyslovou kamerou monitorující prostranství před jejím a sousedním domem. Ze spisového materiálu vyplývalo, že kamerový systém nainstalovali nikoli proto, aby zachycovali sousedy či jiné osoby a jejich osobnostní projevy, ale pro účely získání důkazního materiálu pro případné přestupkové či trestní řízení, a to na základě předchozích zkušeností, kdy v minulosti mělo dojít k násilnému vniknutí na jejich pozemek.

Správní orgán sice navrhovaný důkaz provedl, nicméně dle jeho názoru dostatečně neprokazoval průběh incidentu a nebylo možné s jistotou určit, zda jsou zachycené osoby stěžovatelka a obviněný. Řízení bylo zastaveno, přičemž Krajský úřad Středočeského kraje zamítl odvolání stěžovatelky jako nepřipustné a následně neshledal ani důvody pro zahájení přezkumného řízení. Podstatné je, že dle názoru krajského úřadu byl záznam pořízen v rozporu s ustanovením § 12 občanského zákoníku, tj. bez souhlasu obviněného.

Protože se správní orgány s mým právním hodnocením neztotožnily, přistoupil jsem k vydání závěrečného stanoviska, v němž jsem uvedl, že by se pořizování video či audio záznamů jakožto důkazů pro správní řízení mělo posuzovat nikoliv primárně dle ustanovení § 12 občanského zákoníku, ale především dle zákona o ochraně osobních údajů. V něm je v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) připuštěna výjimka z obecné povinnosti zpracovávat osobní údaje subjektů s jejich souhlasem, a to v případech, pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života. Dle mého názoru lze tuto výjimku vztáhnout i na pořizování audio či videozáznamů pro účely správního řízení.

Správní orgány na mou argumentaci nakonec přistoupily. Ministerstvo vnitra přislíbilo, že bude o mých závěrech informovat zástupce krajských úřadů na konzultačním dni pro zpracovatele přestupkové agendy.

Blíže viz též <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>

B.1.2 K postupu Ministerstva zemědělství při metodickém vedení krajských úřadů v řízeních o existenci vodního toku

Má zástupkyně šetřila v minulosti podnět, který se mimo jiné dotýkal i otázky, zda se na pozemku stěžovatelů nachází vodní tok ve smyslu vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Šetření se týkalo metodického vedení, které na tomto úseku státní správa provádí Ministerstvo zemědělství.

Zástupkyně ministerstvu s odkazem na řadu rozhodnutí správních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) vytkla, že vede vodoprávní úřady k tomu, aby zahajovaly řízení o existenci vodního toku pouze v případě, že mají subjektivní pochybnosti o existenci či neexistenci vodního toku. Tento přístup v praxi vede k tomu, že vodoprávní úřady zahajují řízení na základě svého uvážení.

Zástupkyně oproti tomu uvedla, že rozhodující by měly být objektivní pochybnosti vyplývající z předložených důkazů, včetně důkazů předložených tím, kdo

podává podnět k zahájení řízení dle ustanovení § 43 odst. 2 vodního zákona. Právní řád ani judikatura soudů tak nepřiznávají úřadu libovůli při úvahách o tom, zda řízení zahájí. V podrobnostech viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/stavby_a_reg_rozvoj/3312-09-KC-ZSO.pdf

Ministerstvo svůj metodický pokyn zrušilo a se závěry mé zástupkyně seznámilo krajské úřady na pravidelném školení pracovníků vodoprávních úřadů.

B.1.3 K odpovědnosti státu za škodu v případech, kdy Česká správa sociálního zabezpečení nesprávně provádí srážky z důchodu

Při své činnosti se opakovaně setkávám s nesprávným postupem České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) při provádění srážek z důchodu na základě soudního rozhodnutí nebo exekučního příkazu. Obracím se na mne zejména povinní se stížnostmi na jednání (či nečinnost) ČSSZ při provádění srážek z důchodu, které má nepříznivé důsledky v jejich právní sféře. Jedná se především o

- zařízení srážek z důchodu s několikaměsíčním zpožděním,
- neoprávněné deponování sražených částek v době, kdy již mají být poukázány exekutorovi či oprávněnému nebo
- neukončení srážek v případech, kdy je dluh již vymožen.

Tato jednání lze označit za nesprávný postup při provádění srážek z důchodu. V případě opožděného započetí se srážkami nebo neoprávněného deponování sražených částek pak v rámci exekuce podle exekučního řádu může dojít (již jsem se s takovými případy setkal) k tomu, že pověřený soudní exekutor zvolí další způsob exekuce, který zasahuje do právní sféry povinného mnohem intenzivnějším způsobem (např. prodej movitých věcí či v krajním případě exekuci prodejem nemovitosti). Důsledky nesprávného postupu plátce důchodu jsou pak pro povinného vskutku fatální.

Při své činnosti působím na ČSSZ, aby svůj postup uvedla do souladu s právními předpisy. Rovněž však informuji povinného (příjemce důchodu) o možnosti uplatnit vůči ČSSZ nárok na náhradu škody, resp. přiměřené zadostiučinění podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 82/1998 Sb.“). O nároku na náhradu škody či přiměřené zadostiučinění rozhoduje v rámci tzv. předběžného uplatnění nároku Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Možnost uplatnění odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. v případě pochybení ČSSZ při provádění srážek z důchodu dosud dotčené úřady (Ministerstvo práce a sociálních věcí, ČSSZ) nezpochybňovaly. V současné době se však na mne obrátili stěžovatelé, kteří se cítili poškozeni postupem ČSSZ při provádění srážek z důchodu. Pochybení ČSSZ spočívalo v tom, že i po doručení „*usnesení o zániku výkonu rozhodnutí*“ prováděla ČSSZ srážky. Poté, co ČSSZ ukončila protiprávní postup a srážky z důchodu přestala provádět, obrátil se stěžovatel na základě mého doporučení na Ministerstvo práce a sociálních věcí se žádostí o poskytnutí přiměřené zadostiučinění podle ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb.

Ministerstvo však žádost stěžovatele o předběžné uplatnění nároku zamítlo s tím, že se nejedná o vrchnostenský přístup ze strany ČSSZ, a tudíž zde ani nepřipadá do úvahy aplikace zákona č. 82/1998 Sb.

Takovou argumentaci nepovažuji za správnou. ČSSZ totiž nepochybně ve vztahu k povinnému vystupuje v nadřazeném postavení (jedná jako správní úřad) a navíc jak odborná literatura, tak soudní judikatura zastává názor, že „*nesprávný úřední postup je představován jakoukoliv činností spojenou s výkonem pravomoci státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro jeho počínání nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu*“. V podrobnostech viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/socialni_zabezpeceni/5_899-10-TNC-ZSO.pdf

Ministerstvo v individuálních šetřeních, která proti němu vedu, setrvává na svém názoru, a proto se v této věci hodlám obrátit přímo na ministra práce a sociálních věcí.

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

V květnu 2011 jsem, obdobně jako to učinil veřejný ochránce práv již v minulosti, opětovně upozornil veřejnost, že v systému péče o děti stále přetrvává roztržičnost, jejíž důsledky některé děti poškozují. Podle mého názoru je třeba usilovat o přechod od institucionalizované péče ke zřizování malých zařízení rodinného typu, která by byla schopna pružně reagovat na potřeby dětí. Rovněž chybí systematická sociální práce s rodinou, aby se zvýšila šance dětí na návrat z ústavní péče.

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody jsem se pro letošní rok rozhodl komplexně prověřit péči o děti a dodržování práv dětí. Mí spolupracovníci se proto zaměřili na zařízení, v nichž jsou umístěny děti buď na základě rozhodnutí soudu, nebo i na žádost rodičů. Jedná se o:

- školská zařízení: dětské domovy, domovy se školou, výchovné ústavy, diagnostické ústavy;
- zdravotnická zařízení: psychiatrické léčebny, kojenecké ústavy;
- zařízení sociálně-právní ochrany dětí.

Dosud provedené návštěvy potvrzují závěr, že systém péče o děti je poznamenán „*ministerským resortismem*“ (péče o děti a jednotlivé typy zařízení patří do gesce tří ministerstev – školství, zdravotnictví a práce a sociálních věcí). Cílem systematických návštěv je proto mj. porovnání zacházení s dětmi v jednotlivých typech zařízení a formulování obecných standardů, které by měly být respektovány bez ohledu na to, zda jde například o školské nebo zdravotnické zařízení.

B.3 Ochrana před diskriminací

V uplynulém čtvrtletí jsem se zaměřil na problematiku diskriminace v přístupu k zaměstnání. Mí spolupracovníci provedli analýzu 12 044 inzerátů zveřejněných na největším portálu s pracovní inzercí v České republice www.prace.cz. Analýza ukázala, že diskriminace není v nabídkách práce ojedinělá. Každý šestý inzerát obsahoval jeden nebo dokonce i více diskriminačních požadavků na uchazeče

o zaměstnání. Mnozí zájemci, splňující kvalifikační podmínky, tak byli zaměstnavateli už dopředu vyloučeni z možnosti ucházet se o práci.

Nejčastěji se v pracovní inzerci vyskytovala diskriminace z důvodu věku a pohlaví, objevily se však i inzeráty diskriminující zdravotně postižené nebo inzeráty diskriminační z důvodu státní příslušnosti či národnosti. Jako problematický jsem rovněž shledal požadavek na doložení bezúhonnosti „čistým“ výpisem z rejstříku trestů.

Blíže viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-Inzerce.pdf

C. Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C1. Stanovisko vlády k problematice informačního systému evidence obyvatel

Vláda dne 13. dubna 2011 přijala návrh, který jsem jí předložil ve věci označování nesprávných osobních údajů v informačním systému evidence obyvatel. Trvale osvojené děti by už tedy v budoucnosti neměly být kontaktovány úřady, soudy či policí v záležitostech týkajících se jejich biologických rodičů. Nemělo by tak docházet k necitlivým zásahům do soukromí osvojených dětí.

Označovat nepřesné údaje v evidenci obyvatel navrhoval veřejný ochránce práv Ministerstvu vnitra již v roce 2009, ale k nápravě nedošlo, přestože řešení nevyžaduje změnu právní úpravy. O podobnou změnu usiloval i Úřad pro ochranu osobních údajů. Obrátil jsem se proto na vládu s návrhem, aby usnesením uložila ministrowi vnitra zajistit do 30. září 2011 technické řešení viditelného označování osobních údajů, u nichž vznikne pochybnost o jejich přesnosti nebo aktuálnosti. Současně jsem navrhl, aby byl z důvodu rychlejšího přenosu informací zajištěn soudům dálkový přístup k údajům o osvojení. Oba tyto návrhy vláda svým usnesením schválila.

C.2 Sirotčí důchody

V návaznosti na opakovaná legislativní doporučení, uváděná v souhrnných zprávách veřejného ochránce práv, jsem navrhl Poslanecké sněmovně, aby 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).

Ministerstvo práce a sociálních věcí, s jehož zástupci jsem o dané problematice opakovaně jednal, předložilo vládě analýzu důsledků nepřiznání sirotčího důchodu na sociální situaci jednotlivých typů rodin, v níž vyhodnotilo právní a finanční dopady zavedení garantovaného sirotčího důchodu, a navrhlo řešit sociální situaci sirotků, kterým nevznikl nárok na sirotčí důchod podle současné právní úpravy.

Návrh ministerstva spočívá v tom, že nově nárok na sirotčí důchod vznikne, pokud pojištěnec ke dni smrti sice nezíská potřebnou dobu pojištění pro nárok na

invalidní důchod stanovenou zákonem o důchodovém pojištění, ale získá nejméně polovinu této doby.

Výše sirotčího důchodu se bude zjišťovat výpočtem podle současné právní úpravy s tím, že pokud jde o procentní výměru, nesmí být nižší, než 40 % částky minimální procentní výměry, která činí 770 Kč. Minimální výše sirotčího důchodu tedy bude činit 2 538 Kč měsíčně.

Příslušný pozměňovací návrh realizující toto opatření by měl být uplatněn v Poslanecké sněmovně v rámci druhého čtení novely zákona č. 187/2006 Sb. o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kterou by Poslanecká sněmovna měla projednávat na podzim tohoto roku.

C.3 Podpora v nezaměstnanosti

V rámci tzv. úsporného balíčku 2011 je projednávána mj. i novela zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Při uplatnění připomínek k návrhu novely jsem reagoval na aktuální poznatky 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 úsporného balíčku jsem navrhl zrušení § 44a zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo práce a sociálních věcí však mou připomínku neakceptovalo.

Proto jsem uvítal, že Sociální výbor Poslanecké sněmovny přijal pozměňovací návrh (sněmovní tisk 315/1), který na mé připomínky reaguje. Nově by tak mohlo platit, že *„uchazeči o zaměstnání, kterému vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale odstupné, odbytné nebo odchodné mu nebylo vyplaceno po skončení pracovního nebo služebního poměru v nejbližším výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplatu mzdy nebo platu anebo v den skončení pracovního nebo služebního poměru, poskytne Úřad práce kompenzaci za dobu od zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání do uplynutí doby uvedené v § 44a“*. Blíže viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=315&ct1=1>.

Pozměňovací návrh je způsobilý odstranit nespravedlnosti, k nimž dle platné právní úpravy dochází. Doporučuji proto Poslanecké sněmovně, aby pozměňovací návrh sociálního výboru v druhém čtení schválila.

C.4 Žaloba k ochraně veřejného zájmu

Jak jsem již informoval v předchozí čtvrtletní zprávě, domnívám se, že ochránce by měl mít pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. V současné době jsem oprávněn pouze podat podnět Nejvyššímu státnímu zástupci k podání

žaloby k ochraně veřejného zájmu. Přímou žalobní legitimací k ochraně veřejného zájmu však nemám.

Uvítal jsem proto, že při projednávání novely soudního řádu správního (sněmovní tisk č. 319) byl ve třetím čtení schválen pozměňovací návrh Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny, dle něhož by žalobu k ochraně veřejného zájmu byl oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 soudního řádu správního).

C.5 Regulace videoloterijních terminálů

Ústavní soud vyslyšel můj názor (jakožto vedlejšího účastníka řízení) a zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály (ILV).

Ústavní soud dospěl k závěru, že obec je oprávněna regulovat umístění ILV na svém území a v nálezu ze dne 14. června 2011 (sp. zn. Pl. ÚS 29/10) vyslovil, že snaha obcí o regulaci umístění videoloterijních terminálů nezasahuje do kompetencí Ministerstva financí. Je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou umístění těchto videoloterijních terminálů na území města. Ústavní soud shledal, že regulace umístění ILV spadá do normotvorné působnosti obcí, a to dle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích, a uplatnění takové pravomoci a působnosti obcí proto nepředstavuje dle názoru Ústavního soudu nezákonný zásah do výkonu státní moci, resp. státní správy.

Bliže viz <http://www.usoud.cz/clanek/tz-33-11>.

V Brně dne 19. července 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv