Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv

2012

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

2012

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2013
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-904579-2-8

Obsah

Obsah

1 / Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2010 13
2 / Vyhodnocení doporučení za rok 2011 14
2 / 1 / Poučení o právu na správní žalobu 14
2 / 2 / Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání za nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (DONEZ) 14
2 / 3 / Loterie 15
2 / 4 / Zdravotní pojištění cizinců 15
2 / 5 / Služební zákon 15
3 / Nová doporučení ochránce za rok 2012 16
3 / 1 / Zajištění bezplatné právní pomoci 16
3 / 2 / Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení) 16
3 / 3 / Karta sociálních systémů (sKarta) 16
3 / 4 / Absence výslovného uvedení přednosti integrace ve školském zákoně 17
3 / 5 / Úprava výše soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby 18
3 / 6 / Osvobození od soudního poplatku za správní žalobu ve věcech zaměstnanosti a dávek pěstounské péče 18
3 / 7 / Nárok na podporu v nezaměstnanosti po dlouhodobé pracovní neschopnosti 19
3 / 8 / Metodické usměrnění a vedení při výkonu státní správy 20
3 / 9 / Transparentnost hospodaření podnikatelských subjektů 20
3 / 10 / Kontinuita mysliveckého hospodaření 20
3 / 11 / Evidence nakládání s odpady 21

2 / Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce

1 / Ochránce a Poslanecká sněmovna 23
1 / 1 / Petiční výbor 23
1 / 2 / Rozpočtový výbor 25
1 / 3 / Ústavně právní výbor 25
2 / Ochránce a vláda 26
2 / 1 / Vyrozumění vlády o nezákonné správní praxi 26
2 / 2 / Ochránce jako připomínkové místo 28
3 / Ochránce a Ústavní soud 31
3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberec č. 3/2009, o veřejném pořádku 32
3 / 2 / Poslanecký návrh na zrušení tzv. reformního balíčku (aspekt veřejné služby) 33
4 / Ochránce jako veřejný žalobce 33
4 / 1 / Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny 34

3 / Ochránce a veřejná správa

1 / Základní statistické údaje 37
1 / 1 / Údaje o doručených podnětech 37
1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech 39
2 / Vybrané podněty a komentáře 39
2 / 1 / Sociální zabezpečení 39
2 / 2 / Práce a zaměstnanost 45
2 / 3 / Rodina a dítě 46
2 / 4 / Zdravotnictví 48
2 / 5 / Soudy 50
2 / 6 / Pozemkové právo 52
2 / 7 / Stavby a územní rozvoj 53
2 / 8 / Životní prostředí 56
2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu 58
2 / 10 / Policie 59
2 / 11 / Vězeňství 61
2 / 12 / Doprava 63
2 / 13 / Daně, poplatky, cla 64
2 / 14 / Cizinecká agenda 65
2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky 67
2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů 69
2 / 17 / Ochrana spotřebitele 71
2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou 74
2 / 19 / Školství 75
2 / 20 / Ostatní správní úřady 78
2 / 21 / Odškodňování 79

4 / Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody

1 / Sankční postup ochránce 83
2 / Následné návštěvy 85
3 / Střediska výchovné péče 85
4 / Diagnostické ústavy 86
5 / Zařízení pro děti-cizince 87
6 / Policejní zařízení 88
7 / Neregistrovaná zařízení pro seniory 89

5 / Ochránce a diskriminace

1 / Doporučení a výzkumy 91
2 / Statistické údaje o podnětech 93
3 / Vybrané podněty a komentáře 94
3 / 1 / Práce a zaměstnávání (včetně podnikání) 94
3 / 2 / Zboží a služby 96
3 / 3 / Vzdělávání 98
3 / 4 / Zdravotní péče 99
4 / Osvětová a vzdělávací činnost 100
5 / Komunikace s evropskými subjekty 100

6 / Dohled nad vyhošťováním cizinců

1 / Monitoring správních a soudních rozhodnutí 103
2 / Rozhodování o vyhoštění formou příkazů na místě na Letišti Václava Havla Praha 104
3 / Rozhodnutí o povinnosti opustit území 104
4 / Dohled nad realizací vyhoštění, předání a průvozu 104

7 / Veřejný ochránce práv a jeho kancelář

1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2012
2 / Personální situace v roce 2012 107
3 / Výroční zpráva o poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím 108
4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference 109
4 / 1 / Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky 109
4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference 110
4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv 111

Úvod

V předkládané souhrnné zprávě JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv (dále též „ochránce"), provádí bilanci svého kontrolního působení v roce 2012 v oblasti veřejné správy, detenční agendy, diskriminační agendy a dohledu nad vyhošťováním cizinců.

Ochránce v této souhrnné zprávě klade zejména důraz na zobecnění poznatků vyplývajících z jeho činnosti. Za tímto účelem je zpráva, stejně jako v roce 2011, podrobnější zejména v částech věnovaných legislativním doporučením ochránce Poslanecké sněmovně, či připomínkování právních předpisů, zatímco stručněji a spíše ilustrativně byla pojata část zabývající se šetřením konkrétních případů, ať už z oblasti kontroly orgánů veřejné správy, systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, či z oblasti diskriminačního práva.

Zpráva je rozdělena do osmi částí.

První část obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastínit možnosti jejich řešení formou doporučení Poslanecké sněmovně.

Druhá část zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho účasti v řízeních před Ústavním soudem. Dále zde ochránce informuje o své činnosti v připomínkových řízeních, agendě správních žalob k ochraně veřejného zájmu a agendě žalob kárných.

Třetí část pak tvoří statistické údaje a prezentace poznatků z jednotlivých oblastí státní správy. V souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ochránce pověřil výkonem části své působnosti svou zástupkyni RNDr. Jitku Seitlovou. Pokud jsou tedy u oblastí: rodina a dítě, zdravotnictví, pozemkové právo, stavby a územní rozvoj, životní prostředí, právo na informace, ochrana spotřebitele, dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, ochrana osobních údajů, uvedeny závěry a stanoviska ochránce, je třeba tím rozumět závěry a stanoviska zástupkyně veřejného ochránce práv.

Ve **čtvrté části** předkládá ochránce informaci o výsledcích svých systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě (tzv. detenční zařízení).

Pátá část je zaměřena na otázku ochrany před diskriminací dle tzv. antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

V **šesté části** ochránce představuje svěřenou působnost na poli tzv. návratové směrnice spočívající ve sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

Sedmá část obsahuje obecné informace o hospodaření Kanceláře veřejného ochránce práv (dále též „Kancelář") a údaje o mezinárodních aktivitách ochránce.

Osmou část tvoří závěrečné shrnutí.

Souhrnná zpráva obsahuje poznatky ze všech oblastí působnosti ochránce (kontrola veřejné správy, detenční agenda, diskriminační agenda) a představuje tak mimo jiné rovněž

- zprávu dle čl. 23 Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání;

- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 13 odst. 2 Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ;

- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 8a odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky;

- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 20 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

1 Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

Zevšeobecnění poznatků ochránce za uplynulý rok ve formě jeho doporučení Poslanecké sněmovně je uváděno hned v prvé části souhrnné zprávy. Ochránce ve vztahu k Poslanecké sněmovně považuje toto zevšeobecnění za zásadní a nejdůležitější součást své každoroční informace sněmovně, které je z výkonu své funkce zodpovědný. Naplňuje jím rovněž svoji povinnost dle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předkládat Poslanecké sněmovně doporučení ke změnám právních předpisů.

Ochránce nejprve krátce hodnotí naplnění svých doporučení z let 2010 a 2011 adresovaných Poslanecké sněmovně.

Následně připojuje svá nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2012. **Opět se zaměřuje pouze na ta doporučení, která považuje za zcela zásadní.** Ochránce uvítá, pokud Poslanecká sněmovna sama zajistí promítnutí doporučení do platné právní úpravy formou poslanecké iniciativy, přičemž za tímto účelem bude ochránce opět usilovat o projednání jednotlivých doporučení příslušnými výbory Poslanecké sněmovny. V případech, kdy legislativní doporučení vyžaduje komplexnější zásah do právního řádu, ochránce uvítá, pokud sněmovna přijme usnesení (obvyklé i v minulých letech) žádající vládu, aby se konkrétními doporučeními zabývala.

1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2010

Veřejný ochránce práv přivítal, že i v posledních dvou nevyslyšených doporučeních Poslanecké sněmovně z roku 2010 došlo k určitému posunu.

Jednak navrhoval, aby působnost **silničního správního úřadu byla svěřena výhradně obecním úřadům obcí s rozšířenou působností**. V průběhu roku 2012 byla do vnějšího připomínkového řízení předložena příslušná novela zákona (text ochránce připomínkoval), která by měla doporučení ochránce reflektovat. Více viz kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 28.

Obdobně lze rovněž hodnotit doporučení k **přijetí nového zákona o památkové péči**, který by upravil zejména možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami, a dále sjednotil výkon památkové péče pod jednu instituci, jejíž stanovisko k ochraně památkové péče bude závazné. V roce 2012 došlo k předložení návrhu věcného záměru zákona o památkovém fondu, který by měl nahradit stávající právní úpravu a částečně zahrnovat i doporučení ochránce.

2 / Vyhodnocení doporučení za rok 2011

Ochránce s politováním konstatuje, že jeho doporučení Poslanecké sněmovně z roku 2011 **nebyla až na jednu výjimku splněna vůbec**.

Vyslyšeno bylo toliko doporučení týkající se novelizace zákona o **dani z přidané hodnoty** (zákon č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), když s účinností k 1. lednu 2013 došlo v příslušném ustanovení textu zákona k odstranění dovětku „s místem plnění v tuzemsku". Více viz kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 28.

Pokud se týká doporučení zakotvení územní působnosti exekutorů, lze konstatovat, že tento návrh byl v průběhu legislativního procesu v rámci novely občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a dalších souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 537) předložen, a to na základě pozměňovacího návrhu Senátu, nicméně **Poslanecká sněmovna následně možnost zavedení místní příslušnosti exekutorů svým hlasováním odmítla**.

Za rok 2011 tak zůstávají nevyslyšena tato doporučení veřejného ochránce práv:

2 / 1 / Poučení o právu na správní žalobu

Ochránce je přesvědčen, že s ohledem na skutečně efektivní výkon práva domáhat se svých práv u nezávislého a nestranného soudu, by měla všechna druhoinstanční správní rozhodnutí obsahovat poučení o možnosti podat proti správnímu rozhodnutí žalobu, aby se tak zabránilo propadnutí nároku na soudní ochranu pro neznalost práva.

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy) zakotvila do správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí správní žalobu.

K tomuto doporučení vláda uvedla, že stávající nedostatky správního řádu, resp. ustanovení, jejichž úprava by napomohla snadnější interpretaci a aplikaci zákona, budou řešeny při příležitosti některé z budoucích novel správního řádu.

2 / 2 / Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání za nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (DONEZ)

Ochránce považuje část stávající právní úpravy zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) za rozpornou s článkem 2 Listiny základních práv a svobod.

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy)

- **zrušila ustanovení § 7a zákona o zaměstnanosti;**
- **novelizovala ustanovení § 28 odst. 2 zákona o zaměstnanosti tak, že zruší slova *„povinnosti podle této věty lze plnit i na kontaktním místě veřejné správy stanoveném krajskou pobočkou Úřadu práce";***
- **novelizovala ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti tak, že zruší slova *„nebo kontaktní místo veřejné správy"*.**

Vláda s názorem ochránce nesouhlasila. Na základě navazujících jednání v uvedené záležitosti však ochránce obdržel informaci, že „projekt DONEZ" byl koncipován na dobu určitou, v průběhu prvního pololetí 2013 bude utlumen a v září by mělo dojít k jeho skončení.

2 / 3 / Loterie

Ochránce nepovažuje přechodné ustanovení (čl. II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb.) novely zákona o loteriích (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) za aplikovatelné na případy již existujícího regulačního oprávnění obcí, a to v důsledku retroaktivního zásahu do práva obcí na samosprávu.

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy) zrušila ustanovení článku II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb.

Vláda k tomuto doporučení uvedla, že navrhne novelu, která podstatným způsobem zkrátí tzv. tříletou ochrannou lhůtu, a současně konstatovala, že návrhem na zrušení výše uvedeného článku se bude na základě komunální stížnosti podané městem Klatovy zabývat Ústavní soud. K řízení u Ústavního soudu a vyjádření ochránce viz kapitola Ochránce a Ústavní soud, str. 31.

2 / 4 / Zdravotní pojištění cizinců

Ochránce opakovaně upozorňuje na skutečnost, že s výjimkou zaměstnaných cizinců jsou ostatní kategorie cizinců po dobu prvních pěti let pobytu vyloučeny ze systému veřejného zdravotního pojištění (týká se zejména nezletilých dětí a manželů/manželek cizinců z třetích zemí, kteří v České republice pobývají na základě víza/dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny). Rovněž tak poukazuje na horší postavení rodinných příslušníků občana České republiky (typicky manželů/manželek) oproti postavení rodinných příslušníků ostatních občanů Evropské unie pobývajících v České republice, tedy na tzv. obrácenou diskriminaci.

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zdravotního pojištění výše vymezených kategorií cizinců.

V současné době vláda připravuje návrh nového zákona, který bude upravovat vstup a pobyt cizinců na území České republiky, jehož součástí by mělo být i komplexní řešení otázky zdravotního pojištění cizinců. Uvedený návrh nicméně nepředpokládá, že do systému veřejného zdravotního pojištění budou automaticky vpuštěny všechny kategorie cizinců, o nichž se ve svém doporučení zmiňuje ochránce. Nutno dodat, že v dané záležitosti je s Ministerstvem zdravotnictví vedena ještě další komunikace.

2 / 5 / Služební zákon

Veřejný ochránce práv dlouhodobě kritizuje nenaplnění čl. 79 odst. 2 Ústavy, který předpokládá u zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu právní režim odlišný od zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o odstranění nežádoucího stavu chybějící účinné právní úpravy, která by upravovala poměry zaměstnanců vykonávajících státní správu.

K uvedenému doporučení vláda uvedla, že připravuje nový zákon, který by měl nahradit stávající služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jenž nikdy nenabyl účinnosti. Ochránce si je vědom prací na přípravě nového zákona, nicméně opakovaně v této souvislosti upozorňoval a nadále upozorňuje, že zamýšlená soukromoprávní koncepce pracovněprávního vztahu není vhodná, neboť dle zmiňovaného článku Ústavy by minimálně část zaměstnanců státu měla být ve veřejnoprávním poměru ke státu. Vládou navrhovaný zákon může být v rozporu i se závazky vůči Evropské unii.

3 / Nová doporučení ochránce za rok 2012

3 / 1 / Zajištění bezplatné právní pomoci

Zajištění právní pomoci osobám, které si ji z finančních nebo jiných důvodů nemohou obstarat samy, je z pohledu veřejného ochránce práv nedostatečné. Stát tuto povinnost zcela přenesl na Českou advokátní komoru, přičemž neupravil žádné nástroje, které by výrazněji motivovaly advokáty právní pomoc pro bono poskytovat. Chybí komplexnější úprava, která by stanovila možnost bezplatné právní pomoci nejen v souvislosti se soudními řízeními, ale i v souvislosti s řízením správním.

Přitom povinnost České republiky zajistit právní pomoc vyplývá i z jejích mezinárodních závazků (právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, nebo právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 47 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie). Rovněž z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jednoznačně vyplývá, že za splnění podmínek stanovených v jednotlivých procesních předpisech je na bezplatnou právní pomoc právní nárok.

Ochránce uvítal snahu Ministerstva spravedlnosti řešit bezplatnou právní pomoc komplexním způsobem a k návrhu věcného záměru zákona uplatnil i své připomínky. Po přerušení projednávání věcného záměru zákona v Legislativní radě vlády v roce 2011 však veškeré další práce na přípravě zákona ustaly.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zajištění bezplatné právní pomoci.

3 / 2 / Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)

Od roku 2005 veřejný ochránce práv kontinuálně upozorňuje na chybějící zákonnou úpravu sociálního bydlení, jako na stále závažnější problém, který přispívá k propadu sociálně slabých občanů do chudoby a současně zvyšuje sociální napětí ve společnosti. Období hospodářského propadu, kterému Česká republika v posledních letech čelí, tuto problematiku ještě zvýrazňuje a počet občanů ohrožených chudobou a bytovou nouzí narůstá.

Ačkoliv vláda ve svém vyjádření k Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 uvedla, že návrh věcného záměru zákona bude předložen v dubnu 2008, nestalo se tak. V roce 2008 naopak došlo k jeho vyškrtnutí z plánu legislativních prací vlády. V současné době je dle Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (schválena usnesením vlády č. 524 ze dne 13. července 2011) zpracována analýza stávajícího legislativního prostředí v oblasti péče o sociálně ohrožené skupiny obyvatel, ze které rovněž vyplývá i nutnost legislativního řešení.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o vypracování a předložení věcného záměru zákona nebo jiného legislativního řešení upravujícího sociální bydlení.

3 / 3 / Karta sociálních systémů (sKarta)

Zákonem č. 366/2011 Sb. (Sociální reforma I.) byl zaveden nový způsob výplaty dávek prostřednictvím karty sociálních systémů (dále také jen „sKarta“) i přes výhrady veřejného ochránce práv (blíže viz Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za II. čtvrtletí roku 2012). Vzhledem ke kusé právní úpravě se příjemci dávek teprve z podmínek České spořitelny, a. s., dozvěděli řadu zásadních skutečností, mimo jiné následující:

– výplatou dávky v hotovosti prostřednictvím sKarty má být ve skutečnosti výplata prostřednictvím bankomatu;

– řada služeb poskytovaných Českou spořitelnou, a. s., bude zpoplatněna (např. opakovaný výběr z bankomatu, výběr z bankomatu jiné banky či na pobočce);

– některé dosavadní způsoby výplaty (poštovní poukázka, hotovostní výplata u Úřadu práce) již nejsou možné vůbec.

Smlouva mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Českou spořitelnou, a. s., umožnila předávání osobních údajů klientů. Sloučením funkcí sKarty jako průkazu osob se zdravotním postižením a výplatního nástroje došlo u osob se zdravotním postižením k nepřiměřenému zásahu do jejich práva na soukromí. Z hlediska ochrany osobních údajů bylo rovněž problematické, že osobní údaje, které se zpracovávají při vydání sKarty jako veřejné listiny, byly upraveny pouze vyhláškou, nikoliv zákonem. Část z nich je vyhláškou upravena doposud. V praxi byla rovněž řešena otázka, zda je převzetí sKarty povinné a zda nesplnění této povinnosti lze sankcionovat (blíže viz kapitola Sociální zabezpečení, str. 39).

Ochránce shledal platnou právní úpravu za nedostatečnou z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů příjemců dávek, zejména osob se zdravotním postižením. Současně ji považoval za neúplnou a neurčitou z hlediska stanovení podmínek výkonu veřejné moci.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby v rámci projednávání připravované novely zákona o Úřadu práce České republiky a některých dalších zákonů schválila právní úpravu, která zejména upraví:

– průkaz pro osoby se zdravotním postižením v souladu s jejich právem na informační sebeurčení;

– jednoznačným způsobem okruh subjektů, kterým mohou být předávány osobní údaje z Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí a rozsah těchto osobních údajů;

– výplatu dávek jejich příjemcům způsobem, který bude respektovat jejich vůli a zamezí znevýhodnění z důvodu věku či zdravotního postižení;

– jednoznačným způsobem podmínky výkonu veřejné moci při výplatě dávek.

3 / 4 / Absence výslovného uvedení přednosti integrace ve školském zákoně

Ochránce provedl výzkum, jehož cílem bylo zjištění etnického složení žáků bývalých zvláštních škol. Výsledky výzkumu ukázaly nepřiměřený podíl romských žáků vůči žákům neromského původu na sledovaných školách v porovnání s podílem Romů v české společnosti. Jednou z příčin je podle ochránce i nedostatečná úprava integrovaného vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami má být podle školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (vyhláška č. 73/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zajištěno formou individuální integrace, skupinové integrace, nebo ve speciální škole, popř. je možné uvedené formy kombinovat. Ačkoli se často jeví jako nejvhodnější forma využití individuální integrace, stávající znění školských předpisů takovou preferenci nezmiňují. Nezbytnost výslovně upravit tuto preferenci lze dovodit i z mezinárodních závazků České republiky; český zákonodárce musí být veden také principy stanovenými v čl. 24 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. prosince 2006, jíž je Česká republika vázána.

V návaznosti na provedený výzkum ochránce doporučil vládě podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), aby Poslanecké sněmovně předložila návrh změny zákona, který by jednoznačně a bezrozporně zakotvil přednost individuální integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami v běžné základní škole. Dle vyjádření předsedy vlády je navrhovaná změna součástí zásadních koncepčních materiálů týkajících se změn ve školství. Nelze však odhadnout kdy a zda vůbec dojde k realizaci těchto koncepcí.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu školského zákona, která výslovně stanoví přednost individuální integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami v běžné základní škole.

3 / 5 / Úprava výše soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby

Podle položek 3 a 4 sazebníku obsaženého v zákoně o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) činí poplatek za návrh na zahájení řízení, jehož předmětem je náhrada nemajetkové újmy v penězích, 2 000 Kč. Pokud oběť diskriminace požaduje náhradu v penězích vyšší než 200 000 Kč, činí poplatek 1 % z žalované částky. Uplatní-li oběť jiné nároky (upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminace, přiměřené zadostiučinění), platí rovněž 2 000 Kč.

Aktuální výše soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby je podle názoru ochránce jedním z důvodů, proč se oběti diskriminace neobracejí na civilní soudy. K tomu je nutné připojit přetrvávající problémy s nalezením kvalifikované (bezplatné) právní pomoci, nejistotu stran výsledku řízení, jeho délku a často nelehkou důkazní situaci. Takový stav je v rozporu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2000/43 a čl. 9 odst. 1 směrnice 2000/78, podle kterých musí být účinná ochrana proti diskriminaci dostupná všem osobám, které se cítí poškozeny nedodržením zásady rovného zacházení, i když vztahy, ve kterých mělo dojít k diskriminaci, již skončily.

Pro osoby, které čelí či čelily diskriminaci v zaměstnání či v přístupu ke zboží, službám, bydlení či vzdělání, by nižší soudní poplatek a upuštění od procentuálního vyměření poplatku z výše požadované náhrady nemajetkové újmy znamenaly odstranění jedné z překážek při uplatňování práva na rovné zacházení.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby upravila výši soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby tak, aby neobsahoval procentuální podíl z výše požadované náhrady nemajetkové újmy v penězích, a zároveň soudní poplatek snížila na 1 000 Kč.

3 / 6 / Osvobození od soudního poplatku za správní žalobu ve věcech zaměstnanosti a dávek pěstounské péče

Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) osvobozuje soudní řízení ve věcech důchodového pojištění, veřejného zdravotního pojištění, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek od poplatku. Cílem je bezpochyby zajištění adekvátní soudní ochrany proti rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na kazuistické pojetí výčtu řízení, která jsou osvobozena od soudních poplatků, vypadávají některá řízení, jež jsou svojí povahou obdobná, a zpoplatnění správní žaloby fakticky znamená omezení Listinou garantovaného práva na soudní ochranu. Tento nežádoucí stav byl ještě umocněn změnou organizační struktury úřadů práce, kdy od 1. dubna 2011 byl zřízen jeden Úřad práce, který rozhoduje o veškerých dávkách (včetně dávek v nezaměstnanosti), a odvolacím orgánem je výhradně Ministerstvo práce a sociálních věcí, přičemž řízení ve věcech dávek v nezaměstnanosti podléhají soudnímu poplatku a ostatní dávky v gesci těchto úřadů nikoli.

Dávky v nezaměstnanosti jsou realizací ústavně zaručeného práva na přiměřenou pomoc při ztrátě zaměstnání, stejně jako důchody. Nelze proto nalézt žádný rozumný důvod pro odlišování jejich režimu. Rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnanosti s sebou nese fatální následky (ztráta veškerých dávek pomoci v hmotné nouzi na dobu 6 měsíců, povinnost hradit pojistné na zdravotní pojištění). Postavení osoby bránící se těmto následkům je proto srovnatelné s postavením osoby, které nejsou přiznány dávky a která by v soudním řízení poplatek neplatila. Judikatura správních soudů v těchto otázkách může přispět ke zkvalitnění veřejné správy, ovšem zásadní překážku pro její rozšíření spatřuje ochránce právě v soudním poplatku, v sou-

časné době ve výši 3 000 Kč. Možnost přiznat osvobození konkrétnímu účastníkovi řízení se v praxi ukázala jako nedostatečná záruka práva na přístup k soudu.

U pěstounských dávek považuje ochránce za důležité zdůraznit, že novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) účinné od 1. ledna 2013 nelze tyto podřadit pod žádnou ze skupin dávek definovaných ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích.

Pro úplnost ochránce dodává, že v návaznosti na výše uvedenou změnu by bylo třeba změnit i místní příslušnost soudu tak, aby nedošlo k přehlcení Městského soudu v Praze.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby

- **novelizovala ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích tak, že doplní slova: *„dávek v nezaměstnanosti a dávek pěstounské péče“*;**
- **a současně novelizovala ustanovení § 7 odst. 3 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) o místní příslušnosti.**

3 / 7 / Nárok na podporu v nezaměstnanosti po dlouhodobé pracovní neschopnosti

Zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) byl s účinností od 1. ledna 2012 změněn tak, že rozhodným obdobím pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání (doposud to byly 3 roky). Zkrácení rozhodného období nepříznivě dopadlo na zaměstnance, kterým dle zákona o nemocenském pojištění (zákon č. 187/2006 Sb.) vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání, popř. těsně před skončením pracovního poměru, a trvala 1 rok a déle (byť jen o několik dnů). Tato doba je rovněž dobou důchodového pojištění. Pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti však nemůže být brána v potaz; k získání podpory je totiž třeba splnit dobu důchodového pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností, a to alespoň v délce 12 měsíců v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

V praxi tedy postačí, aby byl žadatel o podporu v nezaměstnanosti bezprostředně před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání v dočasné pracovní neschopnosti 366 dnů (přičemž zákon počítá s délkou 380 kalendářních dnů, která může být prodloužena až o dalších 350 dnů), a již mu nevznikne nárok na podporu v nezaměstnanosti. Z důvodu zkrácení délky rozhodného období z 3 let na 2 roky zůstávají tito uchazeči o zaměstnání bez podpory v nezaměstnanosti i přes to, že často předtím dlouhodobě pracovali a odváděli pojistné.

Odkázání těchto osob na dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi není podle názoru ochránce adekvátním řešením (tyto osoby se navíc nutně nemusí v hmotné nouzi nacházet).

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby odstranila nežádoucí důsledek zkrácení rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti u osob dlouhodobě pobírajících nemocenské dávky, a to buď přidáním další náhradní doby zaměstnání ve smyslu ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, či jiným vhodným způsobem (např. zavedením institutu odstraňování tvrdosti apod.).

3 / 8 / Metodické usměrnění a vedení při výkonu státní správy

Ochránce se opakovaně setkává s nedostatky v činnosti ministerstev při metodickém řízení jak výkonu přenesené působnosti, tak při přímém výkonu státní správy. Metodické vedení a závazné usměrňování v rámci hierarchické struktury je přitom neodmyslitelnou součástí výkonu státní správy, které má zajistit především její bezrozpornost.

Z jednotlivých šetření ochránce vyplývá, že jednotný výkon státní správy mnohdy není zajištěn, zejména ve výkladově náročných oblastech. Obtíže nastávají také v souvislosti s přijímáním nových právních předpisů či rozsáhlých novel stávajících předpisů. Pro obce a kraje při výkonu přenesené působnosti byl i pro tyto účely zřízen Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, který však není dostatečně naplňován a svou funkci tak neplní. Na nedostatečné metodické vedení ze strany ministerstev upozorňují ochránce i krajské úřady.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby zakotvila do zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů), výslovně povinnost ministerstev a ústředních správních orgánů metodicky vést a závazně usměrňovat výkon státní správy na svěřených úsecích.

3 / 9 / Transparentnost hospodaření podnikatelských subjektů

Ochránce zjistil všeobecně nízkou naplněnost sbírky listin obchodního rejstříku výsledky hospodaření podnikatelských subjektů – více než 2/3 účetních závěrek chybí. Hlavní příčiny tohoto stavu spatřuje v právní úpravě a v nedostatečné personální a materiální vybavenosti rejstříkových soudů. Proto ministru spravedlnosti doporučil legislativní opatření, která by měla směřovat jednak k odstranění stávající „duplicity" při dokládání účetní závěrky, a to správci daně (pro daňové účely) a současně obchodnímu rejstříku (za účelem publikace výsledků hospodaření). Jeví se vhodnější, aby podnikatel dokládal účetní závěrku pouze jednou (správci daně nebo soudu). Ochránce navrhoval, aby účetní závěrky, které tvoří přílohu daňových přiznání, zakládal přímo správce daně. Dle názoru Ministerstva spravedlnosti se však jako vhodnější jeví řešení, že by součástí daňového přiznání právnických osob nebyla již účetní závěrka sama, nýbrž prohlášení o jejím založení do sbírky listin. Nezaložení účetní závěrky by bylo chápáno jako nesplnění daňové povinnosti.

Snahou ochránce je též přispět ke zvýšení vymahatelnosti zákonné povinnosti dokládat obchodnímu rejstříku výsledky svého hospodaření, neboť současné zakotvení sankčního postihu není dostatečným motivem pro plnění dané povinnosti.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby odstranila nutnost předkládat účetní závěrku dvakrát různým subjektům a stanovila účinnější sankční mechanismus při nesplnění povinnost předložit účetní závěrku rejstříkovému soudu.

3 / 10 / Kontinuita mysliveckého hospodaření

Veřejný ochránce práv opakovaně řešil problematiku přerušení mysliveckého hospodaření v honitbách, jejichž právní osud je nejistý (např. původní honitba zanikne a nová není obratem ustavena). Ministerstvo zemědělství trvá na tom, že v takovém území nelze myslivost vykonávat. Ochránce považuje takový výklad za chybný a poukazuje na důsledky takového přístupu, jimž je přemnožení zvěře, snížení kvality její populace, ale také rozsáhlé škody v lesním a zemědělském hospodaření. Náhradu za škody způsobené zvěří přitom v „právně nejistých" honitbách není po kom vymáhat, neboť podle zákona o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je odpovědný uživatel honitby, pokud neprovedl přiměřená opatření k jejich předejití.

Jádrem problému jsou dvě ustanovení zákona o myslivosti: § 17 odst. 1 stanoví, že myslivost lze provozovat jen v rámci uznané honitby, v § 29 odst. 4 je zase uvedeno, že do nabytí právní moci rozhodnutí o uzná-

ní honitby užívá honitbu její dosavadní uživatel. Právě z § 29 ochránce vyvozuje, že zákon o myslivosti vůbec nepočítá s tím, že by honební pozemek nebyl myslivecky obhospodařován. Toto ustanovení má jediný účel – překlenout období, kdy je právní osud honitby nejistý, aby nedošlo k přerušení mysliveckého hospodaření a předcházelo se tak škodám na životním prostředí i majetku. Ministerstvo zemědělství však tento výklad odmítá v praxi uplatňovat.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby novelizovala ustanovení § 69 zákona o myslivosti tak, že doplní odst. 7: *„Na honebních pozemcích náležejících do honiteb či obor uznaných podle dosavadních předpisů, o nichž není zřejmé, zda byly uvedeny do souladu s tímto zákonem či zda zanikly, vykonává právo myslivosti až do vyjasnění této otázky dosavadní uživatel.“*

3 / 11 / Evidence nakládání s odpady

Ochránce dlouhodobě poukazuje na nedostatky legislativní úpravy v oblasti nakládání s odpady. Z hlediska prevence nezákonného nakládání s odpady považuje za klíčové monitorování pohybu odpadů, nakládání s nimi v reálném čase a zejména provázání evidence nakládání s odpady a evidence provozovaných zařízení s evidencí při přepravě nebezpečného odpadu, jakož i průběžné srovnávání a vyhodnocování údajů z těchto evidencí.

Usnesením vlády č. 1076 ze dne 27. srpna 2008, přijatým v návaznosti na šetření ochránce ve věci nelegálního skladování nebezpečného odpadu, byl stanoven úkol realizovat on-line informační systém o pohybu nebezpečných látek a odpadů v České republice a zajistit jeho propojení s již existujícími systémy v ostatních státech Evropské unie. Přes doporučení k realizaci úkolu Bezpečnostní radou státu nebyl úkol naplněn.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení nového zákona o odpadech (eventuálně zcela nové právní úpravy), která by upravila problematiku monitorování pohybu odpadů a nakládání s nimi v reálném čase.

2 Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce

1 / Ochránce a Poslanecká sněmovna

V roce 2012 pokračoval ochránce ve spolupráci a komunikaci s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna") zejména prostřednictvím jejích výborů. Osobně vystupoval v některých výborech a uplatňoval své legislativní náměty, případně žádal jejich osvojení si poslanci a poslankyněmi formou pozměňovacího návrhu či poslaneckého návrhu zákona. Kromě osobních vystoupení zasílal k rukám předsedů výborů svá písemná stanoviska se žádostí o jejich zohlednění při projednávání zákonů.

Ochránce pravidelně vystupoval na petičním výboru, který je mu určen jako výbor gesční. Přes dlouhodobou dobrou spolupráci s petičním výborem však v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2011 dal na základě svých zkušeností ke zvážení, zda by vedle petičního výboru neměl své pravidelné čtvrtletní zprávy a výjimečné informace o systémových selháních úřadů sdělovat a projednávat rovněž ve výboru ústavně právním. Zjištění ochránce se totiž často týkají realizace základních práv a svobod garantovaných každému jednotlivci, k jejichž ochraně svou činností přispívá. K prohloubení činnosti ochránce v této oblasti došlo přirozeně i rozšířením jeho působnosti v roce 2006 o dohled nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, a koncem roku 2009, kdy se stal také antidiskriminačním místem.

Požadavku ochránce bylo v roce 2012 zčásti vyhověno, když Souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2011, jakož i Zprávy o činnosti za 2. a 3. čtvrtletí 2012, byly předmětem projednání podvýboru ústavně právního výboru pro lidská práva.

1 / 1 / Petiční výbor

Veřejný ochránce práv se již tradičně pravidelně účastnil jednání petičního výboru Poslanecké sněmovny, na kterém jsou projednávány jeho **čtvrtletní zprávy** [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

Petičnímu výboru ochránce rovněž předkládá své **zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo nápravy** ani po vyčerpání všech zákonem předvídaných možností ochránce [§ 24 odst. 1 písm. b) téhož zákona]. V roce 2012 informoval petiční výbor o **pochybení Ministerstva životního prostředí** vyhýbajícího se povinnosti regulovat zápach. Druhým případem o němž referoval, bylo dlouhodobé nerespektování loterijního zákona (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a obecně závazných vyhlášek přijatých za účelem regulace hazardu ze strany **Ministerstva financí.** Poslední záležitostí byla informace o **pochybení jednotlivých ministerstev** ve věci odškodňování za nezákonná rozhodnutí nebo nesprávné úřední postupy.

Prostřednictvím čtvrtletní zprávy seznámil ochránce poslance též se svými poznatky z praxe, vztahujícími se k tzv. **sociální reformě**.

Regulace zápachu

Při vyřizování podnětů z oblasti ochrany životního prostředí ochránce zjistil, že platné právní předpisy na úseku ochrany ovzduší nechrání občany před nadměrným zápachem. Právní úprava platná a účinná do 1. září 2012, ukládala Ministerstvu životního prostředí povinnost, stanovit emisní limity pachových látek. Odpovídající úprava však přijata nebyla.

V průběhu roku 2012 byl přijat zcela nový zákon o ochraně ovzduší (zákon č. 201/2012 Sb.), který s účinností od 1. září 2012 opět pouze deklaruje ochranu před zápachem, aniž by řešil, jak se tato bude aplikovat. Problematika není řešena ani prováděcími vyhláškami.

Loterie

Ochránce informoval Poslaneckou sněmovnu, že Ministerstvo financí nezjednalo nápravu svých dřívějších nezákonných postupů při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. jiných technických herních zařízení (např. videoloterijních terminálů).

K problematice regulace hazardu viz též kapitola Ochránce a vláda, str. 26.

Odškodňování

V rámci více než dvouletého šetření ochránce zjistil nevhodnou praxi řady ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při projednávání nároků osob na náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup (včetně nečinnosti). Protože v rámci svého šetření nedosáhl nápravy u všech ministerstev, informoval v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv vládu a požadoval, aby zavázala všechna ministerstva k dodržování tzv. ***Desatera dobré praxe při odškodňování***, což je materiál, který ochránce na základě svých poznatků, s cílem sjednotit nejednotnou správní praxi, vypracoval.

Svým usnesením č. 593 ze dne 15. srpna 2012 však vláda vzala materiál toliko na vědomí a postup dle výše uvedeného „Desatera" ministerstvům pouze nezávazně doporučila. Ochránce toto opatření nepovažoval za dostatečné, a proto informoval Poslaneckou sněmovnu.

K problematice odškodňování viz též kapitola Odškodňování, str. 79.

Sociální reforma – poznatky z praxe

Ochránce se již v roce 2011 zapojil do projednávání tzv. Sociální reformy I. (zákon č. 329/2011 Sb., zákon č. 366/2011 Sb., zákon č. 375/2011 Sb.), v rámci níž formuloval své legislativní náměty, které však nebyly z větší části vyslyšeny.

Na základě zvýšeného počtu podání z období sklonku roku 2011 až konce prvního čtvrtletí roku 2012, jakož i dalších poznatků týkajících se právní úpravy **nepojistných sociálních dávek**, zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy. Výsledky šetření vyústily v následující **legislativní doporučení, která byla přílohou jeho Zprávy o činnosti za první čtvrtletí roku 2012:**

- navrhl Poslanecké sněmovně, aby v rámci poslanecké iniciativy reagovala na nepříznivé dopady Sociální reformy I. na rodiny se zdravotně postiženými dětmi (včetně návrhů možných řešení);

- navrhl Poslanecké sněmovně, aby v rámci poslanecké iniciativy reagovala na nepříznivé dopady Sociální reformy I. na osoby žijící v pobytových zařízeních sociálních služeb, které se opakovaně dopravují, avšak nenáleží jim příspěvek na mobilitu;

- doporučil Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy navrhla změnu zákona o Úřadu práce ČR (zákon č. 73/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která by vhodněji upravovala tzv. místní příslušnost.

1 / 2 / Rozpočtový výbor

Obdobně jako ostatní „parlamentní" kapitoly (Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad) se **ochránce neztotožnil s návrhem novely zákona o rozpočtových pravidlech** (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), sněmovní tisk č. 660, a se svými výhradami seznámil členy rozpočtového výboru.

Navrhovaná úprava totiž stanovila, že návrh celkových příjmů a celkových výdajů těchto kapitol (tedy včetně kapitoly Kancelář veřejného ochránce práv) předloží správci dotčených kapitol nebo orgány Poslanecké sněmovny a Senátu rozpočtovému výboru, který o návrzích rozhodne do 20. června běžného roku. **Pokud nedojde k rozhodnutí v uvedeném termínu, stanoví vyjmenovaným správcům kapitol návrh celkových příjmů a celkových výdajů Ministerstvo financí.**

Uvedená právní úprava tak staví tyto „parlamentní" kapitoly v určitém (a nikoli nepravděpodobném) případě do zcela podřízeného postavení vůči Ministerstvu financí. To by v případě nerozhodnutí rozpočtového výboru do 20. června běžného roku (a to i z ryze praktických organizačních či jiných důvodů – např. probíhající volby) stanovilo rozpočet „parlamentním" kapitolám přímo. Rozpočtová nezávislost těchto privilegovaných institucí, na kterou poukazují i odborné publikace a která je i v zahraničí dávána za vzor např. transformujícím se právním systémům, by přijetím navrhované změny byla výrazně narušena.

Argumentům ochránce však vyhověno nebylo, novela byla posléze schválena a vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 501/2012 Sb.

Podruhé se ochránce obrátil na rozpočtový výbor v průběhu projednávání návrhu zákona o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů (sněmovní tisk č. 695), jehož součástí byl i **návrh nové právní úpravy dávek na bydlení.** Rozpočtový výbor, kterému byl předmětný návrh zákona přikázán k projednání v rámci druhého čtení, byl veřejným ochráncem práv informován, že **zamýšlená změna** spočívající ve zrušení dosavadních dvou dávek a jejich nahrazení jedinou, na niž však dosáhne výrazně méně osob než dosud (přibližně polovina), **může ve svém důsledku tisíce seniorů a rodin s malými dětmi dostat pod hranici existenčního minima**. V době hospodářské krize a s tím spojeným přirozeným zvyšováním nákladů na bydlení tyto změny nemusí dopadnout jen na sociálně nejslabší a nejohroženější skupiny obyvatel, ale mohou zhoršit sociální situaci i stávající střední třídy.

I přes výše uvedené Poslanecká sněmovna předmětný návrh zákona nejprve schválila. V rámci následného legislativního procesu však došlo k jeho zamítnutí v Senátu, kteréžto zamítnutí již Poslanecká sněmovna následně nepřehlasovala, a tento zákon tedy nakonec nebyl přijat. Z nově předloženého tzv. daňového balíčku (sněmovní tisk č. 801) byla právní úprava týkající se dávek na bydlení na základě pozměňovacích návrhů vyjmuta.

1 / 3 / Ústavně právní výbor

Na 39. schůzi ústavně právního výboru, která se uskutečnila v lednu 2012, byly mimo jiné zařazeny **tři návrhy zákonů, kterými se ochránce hlouběji zabýval** či se k nim opakovaně vyjadřoval. Z tohoto důvodu **zaslal předsedovi ústavně právního výboru svá stanoviska k předmětným materiálům** [vládní návrh na vydání zákona o mediaci a o změně některých zákonů (sněmovní tisk č. 426); návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 431); a vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (sněmovní tisk č. 537)] a požádal jej, aby s uvedenými stanovisky **seznámil členy** ústavně právního výboru. Přitom ponechal na jejich volném uvážení, či uvážení výboru jako celku, zda se s některými z nich ztotožní.

K sněmovnímu tisku č. 537 následně ústavně právní výbor přijal komplexní pozměňující návrh, v rámci něhož si **osvojil i návrh ochránce**, spočívající ve změně příslušného ustanovení exekučního řádu (zákon

č. 120/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které stanovením zákonného poučení fakticky zajistí funkčnost již dříve přijatého ustanovení, sledujícího jednorázovou ochranu povinných před rizikem náhlého nedostatku prostředků k zabezpečení základních potřeb.

Do zmiňovaného komplexního pozměňujícího návrhu bylo rovněž zapracováno legislativní doporučení ochránce – upravení **spojování více exekucí** (ať už mezi stejnými stranami, nebo obecně v případě tzv. bagatelních pohledávek), což ochránce jednoznačně přivítal. Za praktickou komplikaci však ochránce považoval skutečnost, že **spojování exekucí bagatelních pohledávek se má dít výhradně na návrh povinných.** Proto požádal poslance ústavněprávního výboru o zvážení osvojení si legislativního námětu, **spočívajícího v uložení povinnosti spojovat** exekuce bagatelních pohledávek nikoli na návrh, nýbrž **z úřední povinnosti**. Tento návrh si žádný z poslanců neosvojil.

2 / Ochránce a vláda

Veřejný ochránce práv a předseda vlády České republiky (dále jen „vláda") dohodli počátkem roku 2011 bližší podrobnosti ohledně realizace oprávnění ochránce vůči vládě. Takto stanovený postup se osvědčil i v roce 2012. Ochránce se ze zákona na vládu obrací ve třech skupinách případů.

Do prvé skupiny patří situace, kdy některé ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení**. V takovém případě ochránce o tomto výsledku vyrozumívá vládu [§ 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv]. Vyrozumění je předkládáno vládě pouze ve formě materiálu „pro informaci členů vlády."

Druhou skupinu tvoří případy, kdy určité ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečné opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe**. V takovém případě ochránce vyrozumívá vládu o systémovém problému [opět § 20 odst. 2 písm. a) téhož zákona]. Vyrozumění je předkládáno vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy, obvykle s návrhem usnesení, jímž by vláda zavázala příslušné ministerstvo ke změně správní praxe. Projednání materiálu se ochránce obvykle účastní.

Třetí skupinou jsou případy, kdy ochránce využívá svého zvláštního oprávnění a **doporučuje vládě přijetí, změnu nebo zrušení zákona**, případně nařízení nebo usnesení vlády (§ 22 odst. 1 téhož zákona). Ochránce svá doporučení předkládá vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy, bez připomínkového řízení, a s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se zpravidla koná za účasti ochránce.

2 / 1 / Vyrozumění vlády o nezákonné správní praxi

Regulace hazardu

Ministerstvo financí odmítlo napravit svou **nezákonnou praxi spočívající ve vydávání rozhodnutí v rozporu s loterijním zákonem** (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tj. nerespektování parametrů maximálních sázek, nevyšších výher z jedné hry, maximálních hodinových proher, umístění přístrojů, maximálně roční doby trvání povolení; překročení mezí vlastní věcné příslušnosti povolením sázkových her provozovaných pomocí některých vícemístných výherních hracích přístrojů, a především **v zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu ignorováním jejich obecně závazných vyhlášek** regulujících provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení při povolování umístění jednotlivých technických herních zařízení.

Ministerstvo pochybení neuznalo, aniž se vypořádalo s podrobnou argumentací ochránce. V případě rozporu vydaných povolení s obecně závaznými vyhláškami se nadto zaštítilo tvrzením o nemožnosti nápravy s ohledem na přechodné ustanovení novely loterijního zákona (čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb.). Po osobním

projednání věci s ministrem financí dne 17. února 2012 však ochránce nabyl dojmu, že je ministerstvo připraveno rušit všechna vydaná povolení odporující obecně závazným vyhláškám obcí.

Ochránce proto následně **požádal vládu**, aby ministru financí uložila neprodleně zahájit správní řízení směřující ke **změně vydaných povolení** tak, aby odpovídala loterijnímu zákonu, a v další rozhodovací praxi **aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona**, u nichž to není z povahy věci vyloučeno.

Vláda nejprve doporučení ochránce vyhověla (usnesení č. 156 ze dne 14. března 2012), nakonec však usnesením č. 347 ze dne 16. května 2012 **doporučení ochránce neakceptovala** a vyslovila nesouhlas s plošným přezkoumáváním všech vydaných povolení za účelem jejich sladění s loterijním zákonem.

S ohledem na následně zjištěnou praxi ministerstva ochránci nezbylo, než obcím doporučit, aby zvážily podání **komunální ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu** (k tomu viz též kapitola Ochránce a Ústavní soud, str. 31).

Nenaplňování práva na spravedlivý proces před soudy

Ochránce se obrátil na vládu ve věci dlouhodobé přetíženosti soudů a jejich nedostatečného personálního a technického zajištění, které vedou k porušování ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, zejména práva na to, aby věc byla rozhodnuta v přiměřené lhůtě.

Z dvanáctileté praxe ochránce lze jako hlavní důvody průtahů v soudních řízeních uvést především objektivní příčiny, které znemožňují dostatečně rychlé rozhodování soudů. **Tyto průtahy jsou pohledem Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu plně přičitatelné státu.** Při šetření podnětů z oblasti státní správy soudů ochránce vždy důsledně dbá o to, aby všechny prostředky nápravy průtahů v řízení byly co nejefektivnější. Svým působením se snaží ovlivnit jak vyřizování stížností na průtahy v řízení, tak praxi rozhodování o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Rovněž se zabývá kompenzačním řízením (poskytování náhrady škody a přiměřeného zadostiučinění). Uvedené právní prostředky nápravy průtahů by měly sloužit pro řešení ojedinělých selhání soudů. Z dosavadní praxe ochránce však lze učinit jednoznačný závěr, že v naprosté většině případů se nejedná o subjektivní zavinění soudce, ale o **objektivní okolnosti,** které **znemožňují průchod právu (spravedlnosti) v přiměřené lhůtě**. Předsedové soudů oprávněně zdůvodňují průtahy v soudním řízení **nárůstem nápadu věcí** (mnohdy umocněným vysokým počtem nedodělků z předchozích let) a **nedostatečným personálním a technickým vybavením soudů** (zejména jde o dlouhodobé **poddimenzování administrativních sil**). Předsedové soudů nemohou důsledně naplnit své dohledové povinnosti, stojí-li za průtahy v soudních řízeních objektivní příčiny, jejichž odstranění je limitováno finančními prostředky soudu. Hledání systémových řešení nepříznivého stavu soudnictví je proto pouze na státu, resp. na ústředním orgánu státní správy soudů, tj. Ministerstvu spravedlnosti.

Předkládaným materiálem ochránce vyjádřil podporu pro schválení návrhu Ministerstva spravedlnosti na zvýšení počtu zaměstnanců a závazného objemu prostředků na platy zaměstnanců a souvisejících výdajů v resortu justice v letech 2012 až 2014 jako dílčího kroku personálního řešení stavu justice. Současně však požadoval komplexní řešení dlouhodobě materiálně a personálně poddimenzované justice, aby při výkonu soudní moci nedocházelo v masovém měřítku k popření práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.

Analýza Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. září 2012, zpracovaná na podkladě vyrozumění ochránce, podává přehled o opatřeních realizovaných v oblasti systemizace, legislativy, dohledové činnosti, informatiky, rozpočtu (prosazení využití dočasně volných prostředků z platů soudců a státních zástupců na posílení platů zaměstnanců soudů a státních zastupitelství v návrhu rozpočtu na rok 2013), o evropských programech a o opatřeních v oblasti nedostatečných kapacit justičních budov. Ochránce souhlasí se závěrečnou poznámkou, že zkrácení délky soudních řízení, omezení průtahů v řízení způsobených činností soudů a celkové zefektivnění činnosti justice lze dosáhnout pouze tehdy, pokud budou uvedená opatření realizována dlouhodobě, systematicky, paralelně a v úzké spolupráci se soudy a pokud tato opatření budou podpořena odpovídajícími rozpočtovými opatřeními.

2 / 2 / Ochránce jako připomínkové místo

Ochránce využil možnosti připomínkovat návrhy právních předpisů, případně jiné materiály předkládané vládě České republiky ve **41 případech**. Své připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že by měla být změněna právní úprava. Fakticky tak vykonává zjednodušenou formou své oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – podávat vládě doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

V této souvislosti je nutné dodat, že usnesením č. 820 ze dne 14. listopadu 2012 vláda schválila změnu Legislativních pravidel vlády, která, mimo jiné, **zajišťuje ochránci status formálního připomínkového místa**, a to s účinností od 1. ledna 2013.

Za nejdůležitější z uplatněných připomínek lze označit:

Připomínky k novele zákona o elektronických komunikacích

Vládní návrh novely zákona o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů); Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 712. ***Připomínky ochránce nebyly akceptovány.***

S přihlédnutím ke stávající nepříznivé situaci soudnictví ochránce nesouhlasí se zamýšleným cílem předkládaného návrhu zákona, kterým je **převedení kompetencí k rozhodování účastnických sporů o povinnosti k peněžitému plnění** z Českého telekomunikačního úřadu na obecné soudy. Ochránce zastává názor, že **přesun agendy na soudy není nutný** a pro soudy samotné není ani únosný. Domnívá se, že dlouhodobě neuspokojivou situaci v oblasti rozhodování účastnických sporů je zapotřebí vyřešit v rámci stávajícího mechanismu, ať již v podobě personálního posílení Českého telekomunikačního úřadu, či případnými úpravami zákona o elektronických komunikacích. Tento názor ostatně ochránce zaujal již v prosinci 2010, v připomínkovém řízení k návrhu zákona, kterým se měnil zákon o elektronických komunikacích (kdy rozhodování sporů s předmětem peněžitého plnění mělo být svěřeno Rozhodčímu soudu při Hospodářské komoře).

Připomínky k novele zákona o dani z přidané hodnoty

Vládní návrh novely zákona o dani z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů); vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 502/2012 Sb. ***Připomínky ochránce byly akceptovány.***

Ochránce dospěl k závěru, že ustanovení § 85 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty v rozsahu podmínky zakoupení osobního automobilu, resp. dodání s místem plnění v tuzemsku, **není slučitelné s právem Evropské unie.** Z dikce citovaného ustanovení totiž vyplývalo, že zvažuje-li osoba se zdravotním postižením využít výhody spočívající v možnosti požádat o vrácení zaplacení daně z přidané hodnoty, je omezena v rozhodnutí, kde vůz pořídí, a je v takovém případě nucena pořídit osobní automobil v tuzemsku.

Na výše uvedený problém upozornil ochránce i v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2011, kde v rámci doporučení adresovaného Poslanecké sněmovně navrhl novelizaci dotčeného právního předpisu.

K problematice vrácení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením viz rovněž kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 14.

Připomínky k novele zákona o zbraních

Vládní návrh novely zákona o zbraních (zákon č. 119/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů); Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 856. ***Připomínky ochránce byly akceptovány***.

V rámci svého šetření zjistil ochránce nedostatek stávající právní úpravy, spočívající v **nemožnosti sankcionování prodejců zbraní kategorie D**, kteří je prodali osobám mladším 18 let (zbraň kategorie D nebo střelivo do této zbraně může podle zákona o zbraních nabývat do vlastnictví a držet nebo nosit fyzická osoba starší 18 let způsobilá k právním úkonům).

S ohledem na výše uvedené **doporučil ochránce doplnění právní úpravy** o sankční ustanovení (deliktu by se dopustila osoba, která by převedla vlastnictví ke zbrani nebo střelivu na osobu, která k jejich držení není oprávněna, nebo je přenechala takové osobě).

Ochránce rovněž sdělil své připomínky **k úpravě výkonu kontroly** prováděné Policií České republiky u držitelů zbrojních průkazů, držitelů zbraní kategorie D a střeliva do těchto zbraní, ostatních držitelů zbraní a střeliva, jakož i zbrojířů a správců střelnic.

Připomínky k věcnému záměru zákona o hluku

Vládní návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem v komunálním prostředí (zákon o hluku); dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. ***Připomínky ochránce nebyly doposud vypořádány.***

Ministerstvo zdravotnictví připravilo zcela nový věcný záměr zákona o hluku, který by představoval **zásadní změnu dosavadní koncepce ochrany veřejného zdraví před hlukem.** V obecné rovině vyjádřil ochránce zklamání nad procesem přípravy navrhované úpravy. Ač má tato úprava povahu nového kodexu, neproběhla relevantní veřejná diskuse s odbornou a laickou veřejností.

Výše zmíněný nedostatek se odrazil též v kvalitě předkládaného materiálu. Ochránce upozornil, že u akčních plánů, které se mají do budoucna stát **hlavním nástrojem prosazování ochrany veřejného zdraví**, není řešena jejich právní forma, závaznost, sankce za neplnění a zejména účastenství osob dotčených hlukem z předmětného zdroje při jejich přípravě.

U nově stanovených **hlukových zón pro hluk z dopravy** není ani zmínka o nutných kompenzacích vlastníkům stávajících objektů, pro něž se zařazení do hlukové zóny D bude rovnat prakticky stavební uzávěře.

Podle ochránce je také zcela nepřípustné, aby vymezení obsahu klíčových pojmů jako je **„charakteristický letový den“** či **„ojedinělá nebo krátkodobá expozice hluku“**, jejichž chápání bude určující pro rozsah a obsah pravomocí orgánů ochrany veřejného zdraví, bylo ponecháno exekutivě a provedeno formou prováděcího předpisu. Toto rozhodnutí musí učinit zákonodárce.

Za nedomyšlené lze považovat úplné vyloučení hluku z provozoven služeb z režimu ochrany veřejného zdraví. Tento hluk může mít trvalou a zdraví škodlivou povahu, přičemž otázku kompetencí obcí vůči provozovnám řeší věcný návrh naprosto nedostatečně. Obdobně u hluku ze stavební činnosti lze namítnout, že v případě větších staveb nejde vůbec o jev krátkodobý (stavba může trvat řadu měsíců či dokonce let). Není vůbec zřejmé, jak by měl stavební úřad zasáhnout, jestliže stavebník bude plnit stanovená opatření, avšak k ohrožování či dokonce poškozování veřejného zdraví bude přesto prokazatelně docházet.

Připomínky k novele zákona o pozemních komunikacích a zákona o silničním provozu

Vládní návrh novely zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a novely zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů); dosud nebylo předloženo Poslanecké sněmovně. ***Připomínky ochránce byly akceptovány.***

Ochránce ocenil snahu Ministerstva dopravy započít s legislativním řešením léta trvajících problémů běžné praxe, spočívajících z pohledu občana jako adresáta veřejné správy ve **faktické nefunkčnosti výrazné části státní správy na úseku místních a veřejně přístupných účelových komunikacích.** Nutno dodat, že na zmiňovaný nedostatek upozornil, mimo jiné, i v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2010, kde v rámci doporučení

adresovaného Poslanecké sněmovně navrhl novelizaci příslušného právního předpisu, spočívající ve svěření působnosti silničního správního úřadu výhradně obecním úřadům obcí s přenesenou působností.

Ochránce rovněž přivítal snahu o doplnění správního trestání za znečišťování a poškozování veřejně přístupných účelových komunikací. K ostatním částem novely se pak vyjádřil spíše okrajově, neboť těžiště jeho připomínek směřovalo zejména k cizelaci předkládané právní úpravy, vztahující se k jeho legislativnímu doporučení. Své připomínky proto zaměřil zejména na dopracování, resp. vyjasnění a dořešení problematiky přenosu dotčené agendy, vztahující se k **řízení o existenci veřejně přístupné účelové nebo místní komunikace, řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné nebo účelové komunikace,** a dále **připojování místní komunikace, či nemovitostí na místní komunikaci**.

Ochránce se vyjádřil i k otázce odstraňování vozidel z komunikace pro případy neuposlechnutí dočasného zákazu stání nebo zastavení (obvykle tzv. bloková čištění) a v neposlední řadě též k úpravě nákladů na šestiměsíční skladování vozidla v případech, kdy je nepokryje zisk z jeho prodeje (např. bezcenné vraky, či vozidla v hodnotě několika málo tisíců korun – funkční, avšak stará a opotřebená).

K problematice změny působnosti silničních správních úřadů viz rovněž kapitola Doprava str. 63.

Připomínky k novele zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí

Vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákona o právu na informace o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů); dosud nebylo předloženo Poslanecké sněmovně. ***Připomínky ochránce nebyly doposud vypořádány.***

Ochránce vnímá většinu navržených změn jako problematickou snahu o vylepšení zákona, která může místo zjednodušení vést ke vzniku zcela nových problémů při jeho aplikaci. Je totiž toho názoru, že **k novelizaci právních předpisů se má přistupovat střídmě a uvážlivě**. Zejména tam, kde je již určitá otázka uspokojivě řešena judikaturou, může legislativní změna vnést do již ustáleného právního prostředí nejistotu a vytvořit prostor pro účelové výklady či špatné pochopení toho, co mělo být jejím účelem.

Kritice je podroben zejména záměr předkladatele nově **vymezit kategorii tzv. povinných subjektů** a okruhu informací, na něž se povinnost poskytovat informace vůbec nevztahuje, a to v návaznosti na dosavadní judikaturu. Změna není dle ochránce nutná a není vynucena ani sloučením se zákonem o právu na informace o životním prostředí. Pojem „veřejná instituce" tak, jak byl vymezen judikaturou, v sobě zahrne stěží většinu subjektů definovaných v tomto zákoně (vhodné by bylo doplnit pouze osoby poskytující z pověření povinného subjektu služby, jež ovlivňují stav životního prostředí). **Stávající termín „veřejná instituce" je nejširším možným obecným pojmem** a snaha jej podrobně definovat, byť v souladu s dosavadní judikaturou, nutně povede k zúžení okruhu povinných subjektů a tím k nežádoucímu snížení standardu ochrany práva na informace v České republice.

Svůj nesouhlas vyjádřil ochránce i s poněkud tendenčně navrženým ustanovením upravujícím poskytnutí informace o výši platu, mzdy, odměny nebo jiného obdobného plnění **veřejných funkcionářů**. Jedná se o určitou reakci na loňský rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 57/2010, který poprvé vyslovil, že za příjemce veřejných prostředků lze považovat též zaměstnance veřejné správy, a tudíž lze o výši jejich platu poskytovat žadatelům informace.

Ochránce se vyjádřil též k problematice výslovného zavedení **testu veřejného zájmu**. Nesouhlasí s tím, aby byl v souvislosti s jeho formulací vyňat jakýkoliv důvod neposkytnutí informací z nutnosti poměřování s veřejným zájmem. To by znamenalo, že **legislativní změna by fakticky zúžila rozsah práva na informace** oproti stávajícímu stavu. Zároveň upozornil, že návrh nedostatečně integruje zákon o právu na informace o životním prostředí a hrozí tak další snížení stávajícího informačního standardu v České republice.

V neposlední řadě ochránce odmítl zrušení ustanovení vymezujícího vztah povinnosti poskytovat informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost. V případě zrušení by totiž hrozilo, že povinné subjekty si zákonnou změnu vyloží tak, že nově jsou informace pokryté mlčenlivostí vyloučeny z poskytování a začaly by patrně masivně odpírat řadu informací, jež ve skutečnosti podléhají informační povinnosti.

Připomínky k novele zákona o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky

Vládní návrh novely zákona o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky (zákon č. 555/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 714. ***Připomínky ochránce byly zohledněny***.

Ochránce přivítal záměr sblížit oprávnění Vězeňské služby České republiky a Policie České republiky (výčet donucovacích prostředků, vyslání příslušníka na zahraniční misi, odběr biologických vzorků a další). Blíže se vyjádřil k problematice doplnění oprávnění Vězeňské služby České republiky **překonat odpor osob v případech podrobení se odběru biologických materiálů**, a to včetně příkazu přiměřenosti způsobu překonání odporu vůči jeho intenzitě a zákazu zásahu do tělesné integrity osob (krevní odběr).

Nad rámec textu novely vznesl ochránce připomínky ke stávající právní úpravě, v níž doposud absentuje výslovné zmocnění pro Vězeňskou službu České republiky k **používání kamer v objektech** jí střežených, byť je nepochybné, že by takové oprávnění mít měla. Současný stav lze totiž považovat za rozporný s článkem 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv (sdělení č. 209/1992 Sb.). Přitom používání kamer (typicky na chodbách ubytoven odsouzených či obviněných, či v ostrahovém pásmu věznice) je z pohledu Úmluvy o ochraně lidských práv legitimní (zejména v zájmu veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a majetku).

Připomínky k věcnému záměru zákona o přestupcích

Vládní návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích); dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. ***Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.***

Ochránce **nesouhlasí s navrženým prodloužením lhůt k projednání přestupků**, **resp. lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby**. S ohledem na možnost prodloužení promlčecí doby v souvislosti s přerušením řízení by totiž došlo k závažnému narušení právní jistoty přestupce v době, v níž má být přestupek projednán. Ochránce proto navrhuje stanovit pevnou lhůtu, v níž má být přestupek projednán. Zároveň podporuje navrhované určení počátku promlčecí doby. Současně se kloní ke stanovení prekluzivních lhůt (v duchu stávající právní úpravy) v trvání 12 – 18 měsíců u „běžných" přestupků a maximálně 36 měsíců u zvlášť závažných přestupků od doby jejich spáchání (se specifiky u pokračujícího a hromadného přestupku).

Své připomínky ochránce vznesl také k ustanovení týkajícímu se pokut uložených fyzickým osobám, které před jejich zaplacením zemřou. Uložené pokuty se poté stávají předmětem dědického řízení, přestože s ohledem na povahu pokuty již nelze hovořit o sankci vůči konkrétnímu pachateli.

Ochránce podpořil navrhované přenesení věcné působnosti k projednávání přestupků **osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci a příslušníků bezpečnostního sboru**, kterých se tyto osoby nedopustí při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, na obecné správní orgány.

3 / Ochránce a Ústavní soud

Ochránce ve vztahu k Ústavnímu soudu disponuje zvláštním oprávněním podávat vlastní návrhy na **zrušení podzákonných právních předpisů** [§ 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. V roce 2012 tohoto svého práva **nevyužil**.

Nejčastěji se ochránce vůči Ústavnímu soudu nachází v pozici tzv. vedlejšího účastníka, a to v řízeních o návrzích jiných navrhovatelů na zrušení podzákonných předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). V roce 2012 se ochránce **vyjádřil k jednomu návrhu**, který směřoval proti vyhlášce města Liberec, snažící se **regulovat pochůzkový prodej a poskytování služeb na veřejném prostranství v městské památkové zóně** (viz níže, kapitola 3 / 1).

Dále pak ochránce zaslal Ústavnímu soudu (aniž by do řízení vstupoval jako vedlejší účastník) své **vyjádření k ústavní stížnosti Zastupitelstva města Klatovy proti nezákonnému zásahu státu** do práva města na samosprávu v podobě nečinnosti Ministerstva financí ve vztahu k vydaným povolením videoloterijních terminálů, které se dostaly do rozporu s nově vydanou obecně závaznou vyhláškou města Klatovy (č. 1/2012). Ochránce byl v této věci Ústavním soudem osloven s ohledem na své vedlejší účastenství v řízeních proti vyhláškám měst Chrastava, Františkovy Lázně a Kladno. O těchto řízeních informoval ochránce ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2011. Viz rovněž kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 14.

V některých případech je ochránce žádán Ústavním soudem o sdělení svého právního názoru (zde ochránce nemá pozici účastníka řízení a vystupuje jako tzv. ***amicus curiae*** – § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V roce 2012 byl ochránce osloven **dvakrát.** Své stanovisko poskytl v řízení o **individuální ústavní stížnosti ve věci důchodového pojištění**, resp. vztahující se k problematice přiznání velmi nízkého důchodu stěžovatelce-krajance v důsledku ukončení aplikace Dohody mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.), blíže viz kapitola Sociální zabezpečení, str. 39.

Svůj právní názor poskytl ochránce též k části návrhu skupiny poslanců na **zrušení příslušných ustanovení v zákoně o zaměstnanosti** (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a to konkrétně k ustanovením upravujícím **výkon veřejné služby** (viz níže, kapitola 3 / 2).

V roce 2012 byl ochránce rovněž v jedné individuální ústavní stížnosti ustanoven Ústavním soudem jako kolizní opatrovník dvou nezletilých vedlejších účastníků řízení.

Nová kompetence veřejného ochránce práv v řízeních o zrušení zákonů a jejich jednotlivých ustanovení

V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 404/2012 Sb., kterou se mění občanský soudní řad (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a další související předpisy, byl novelizován i zákon o Ústavním soudu.

Ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu s účinností od 1. ledna 2013 nově **zakotvuje postavení ochránce jako vedlejšího účastníka řízení i v případech řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení.** Ochránce je tak po posouzení návrhu, který je mu zaslán soudcem zpravodajem, oprávněn Ústavnímu soudu sdělit, zda vstupuje do řízení v postavení vedlejšího účastníka. Ochránce tuto změnu uvítal, neboť při své činnosti disponuje celou škálou poznatků legislativní povahy. V rámci vyřizování podnětů se setkává s praktickými problémy, které souvisí s aplikací práva a v řadě případů mají tyto poznatky ústavněprávní rozměr.

3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberec č. 3/2009, o veřejném pořádku

sp. zn. Pl. ÚS 19/11

Jako vedlejší účastník se ochránce připojil k návrhu Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky města Liberec. Napadená část vyhlášky zakazovala v zájmu zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města Liberec v městské památkové zóně na veřejném prostranství formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a služby.

Vzhledem k tomu, že město zjevně jednalo tzv. ultra vires, pokud regulovalo prodej výrobků a služeb mimo provozovnu ve formě obecně závazné vyhlášky, nikoliv nařízení, navrhl ochránce, aby Ústavní soud vyhověl podanému návrhu a část vyhlášky zrušil.

Ústavní soud nálezem ze dne 31. ledna 2012 návrhu vyhověl, když **shodně dospěl k závěru, že zákaz pochůzkového prodeje (nabídka a prodej výrobků, jakož i nabídka a poskytování služeb) je působností nikoli samostatnou, nýbrž přenesenou**, a to na základě zákonného zmocnění uvedeného v ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona (zákon č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Jestliže tedy město Liberec uvedený zákaz stanovilo v obecně závazné vyhlášce, pak **překročilo rámec zákonného zmocnění** a meze své zákonem vymezené věcné působnosti, čímž se dostalo do rozporu s ústavním pořádkem.

3 / 2 / Poslanecký návrh na zrušení tzv. reformního balíčku (aspekt veřejné služby)

sp. zn. Pl. ÚS 1/12

Ústavní soud oslovil ochránce dle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, aby poskytl své stanovisko k části návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny na zrušení ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti a ustanovení § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve slovech „a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání" upravujícími **výkon veřejné služby jako podmínku nároku na podporu v nezaměstnanosti**.

Ochránce informoval Ústavní soud, že k předmětné problematice obdržel několik desítek stížností, a seznámil jej s několika reprezentativními kauzami, vhodně ilustrujícími daný stav. Závěr stanoviska byl takový, že za velmi spornou lze považovat zejména snahu státu namísto důsledné kontroly osob, u nichž existuje podezření na dlouhodobé vyhýbání se práci a zneužívání sociálního systému, vytvoření „preventivního" systému, který ovšem postihne osoby, jejichž jediným problémem na trhu práce je kupříkladu věk, či rodičovství. Další problém ochránce spatřoval v porušování pojistného principu, na němž je systém podpory v nezaměstnanosti vybudován, neboť fakticky nutil řádně pojištěné osoby, aby si při nastalé pojistné události (ztráta zaměstnání) příslušná plnění dále „odpracovaly".

Své původní **stanovisko ochránce posléze ještě doplnil**, neboť považoval za nezbytné Ústavní soud požádat, aby v probíhajícím řízení vyhodnotil napadenou právní úpravu i z hlediska jejího **souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**, ve vztahu k pravomoci a působnosti Úřadu práce České republiky.

Nálezem ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, **Ústavní soud zrušil povinnost osob**, jež jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu delší než dva měsíce, **vykonávat bez nároku na odměnu tzv. veřejnou službu**.

4 / Ochránce jako veřejný žalobce

V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 303/2011 Sb., kterou se mění soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a další související předpisy, byla ochránci s účinností od 1. ledna 2012 dána **nová pravomoc, a to obrátit se (přímo) na soud rozhodující ve správním soudnictví s tzv. žalobou k ochraně veřejného zájmu**. Nutno dodat, že před účinností předmětné novely měl ochránce možnost podání uvedené žaloby navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci, čehož v minulosti několikrát využil.

Žalobu k ochraně veřejného zájmu lze velmi zjednodušeně definovat jako institut, kterým je zajišťována kontrola činnosti orgánů státní správy. Jinými slovy, je to možnost oprávněných subjektů podat, za podmínek uvedených v zákoně, **žalobu proti rozhodnutí** správního orgánu.

V roce 2012 využil ochránce této pravomoci v **jednom** případě.

4 / 1 / Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny

Svoji první žalobu k ochraně veřejného zájmu směřoval ochránce proti několika pravomocným správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, kterými tento správní orgán povolil výstavbu fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a následně ji zkolaudoval.

V rámci svého standardního šetření **zjistil ochránce řadu nedostatků v samotném správním řízení**, kdy u této průmyslové stavby nebyl předem vyhodnocen její vliv na životní prostředí (možný a pravděpodobný zásah do krajinného rázu, dopad na příznivý stav Ptačí oblasti Východní Krušné Hory, neudělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů). Dále pak **došlo k zásadnímu porušení stavebního zákona**, neboť stavba byla povolena a realizována ve volné krajině v nezastavěném území, a tedy v rozporu s jedním ze základních cílů stavebně-právní regulace, jímž je ochrana nezastavěného území.

S ohledem na intenzitu nezákonnosti, popírající samotné principy zákonnosti a prevence, a dále za situace, kdy **veřejná správa jako celek nebyla schopna zjednat nápravu těchto nezákonných postupů**, využil ochránce své aktivní legitimace a podal výše uvedenou žalobu s vědomím, že se jedná o prostředek „ultima ratio".

Krajský soud v Ústí nad Labem, příslušný k řízení, ve věci doposud nerozhodl.

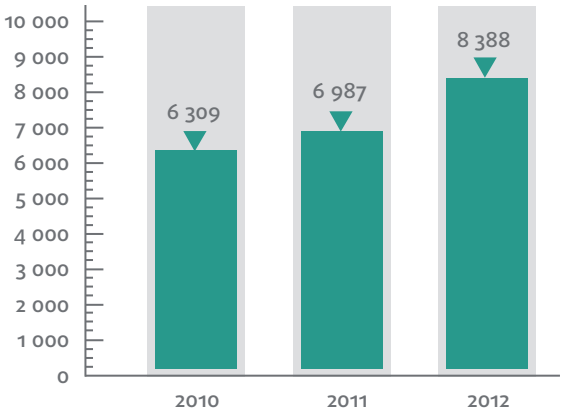
3 Ochránce a veřejná správa

1 / Základní statistické údaje

1 / 1 / Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2012 bylo ochránci doručeno celkem **8 388 podnětů** (v počtu nejsou zahrnuty podněty z oblasti diskriminací, viz Část V. – Ochránce a diskriminace). V této souvislosti lze hovořit o rekordním počtu přijatých stížností, neboť za dobu působení veřejného ochránce práv jde o nejvyšší roční nápad. Kancelář ochránce **osobně navštívilo** celkem **1 239 osob**, z nichž 651 využilo možnosti podat podnět ústně do protokolu a 588 osobám byla na místě podána právní rada, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém. Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatelů doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující graf.

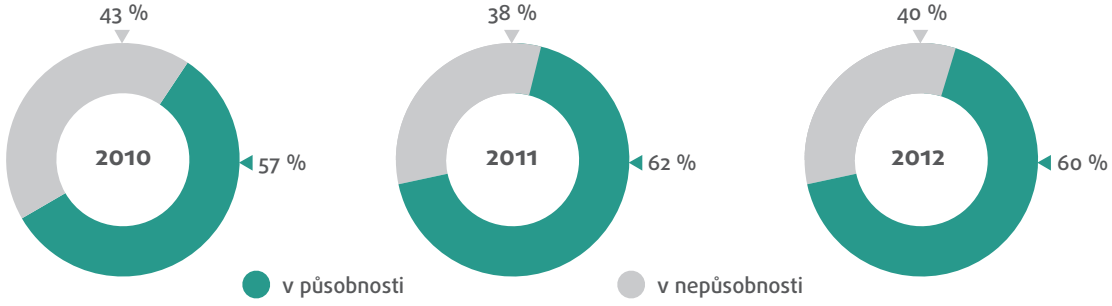
Přijaté podněty v jednotlivých letech



Informační telefonní linky, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **5 717 osob**.

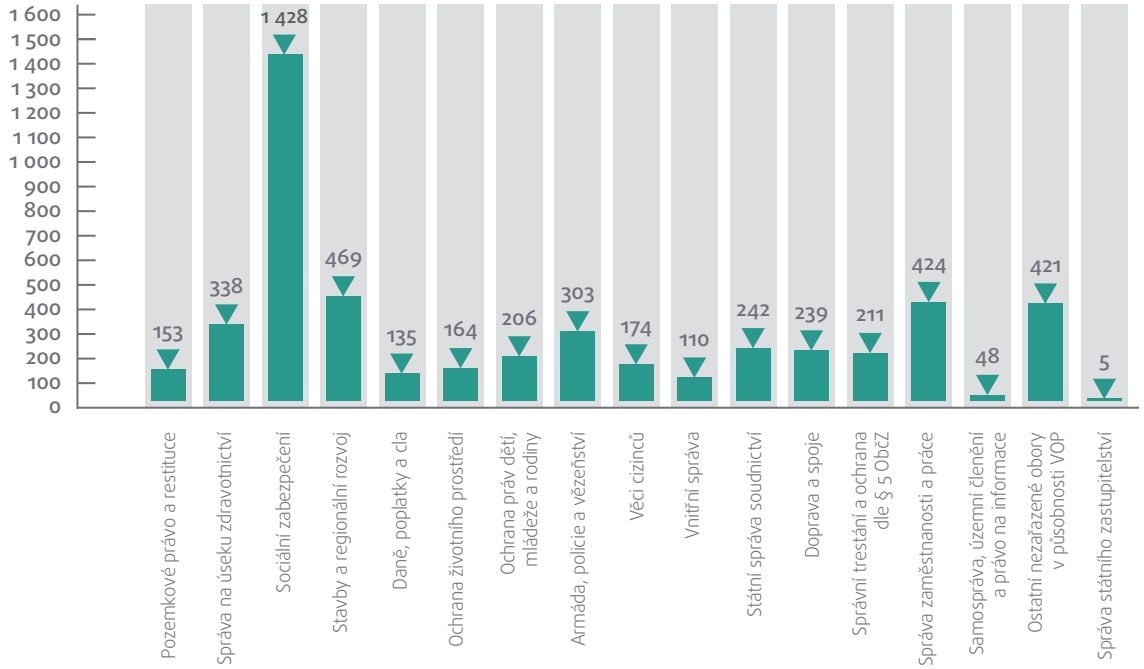
Z hlediska struktury podnětů je možno vývoj označit za pozitivní. Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce (**v působnosti 60 %** z celkového počtu podnětů, **mimo působnost** potom **40 % podnětů**). Z hlediska vývoje posledních tří let je potěšující, že stále větší procento stěžovatelů dokáže správně zhodnotit působnost veřejného ochránce práv, což snad svědčí o pevném zakotvení institutu v právním povědomí obyvatel (blíže viz následující graf).

Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce

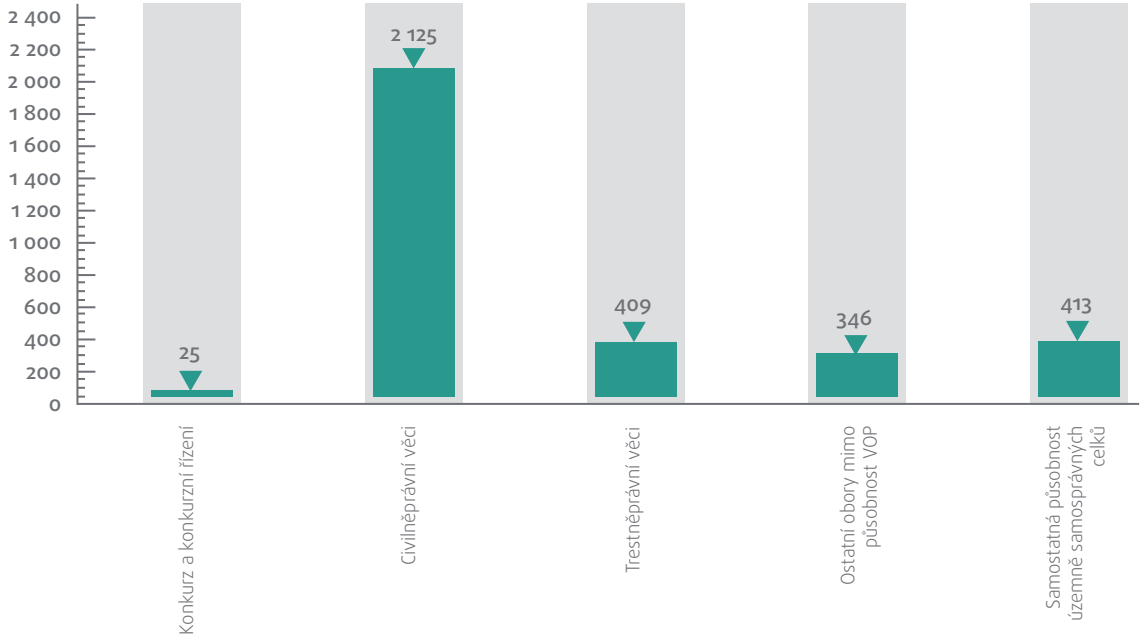


Z následujících grafů vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, zaměstnanosti a práce, zdravotnictví, policie a vězeňství, a státní správy soudů**. Jednotlivé oblasti státní správy, jichž se podněty týkaly, lze přehledně v grafech shrnout takto:

Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí



Přijaté podněty mimo působnost v členění dle oblasti



V roce 2012 **zahájil** ochránce celkem **953 šetření**, přičemž ve **24 případech** využil svého **oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy**. Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků.

1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech

Ochránce v roce 2012 **vyřídil** celkem **7 868 podnětů**. Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **510 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedoplnění náležitostí podnětu anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost.

- **6 335 objasněno**. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podnět formou objasnění s konstatováním, že problém stěžovatele není ojedinělý. Na základě obdobných podnětů pak zahájil ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2012 celkem **905 šetření** s tím, že:

- v **277** případech **nezjistil pochybení** v postupu šetřeného úřadu;

- v **628** případech **konstatoval pochybení** v postupu šetřeného úřadu, z toho

  - v **532** případech úřad sám napravil pochybení již po vydání **zprávy o šetření**;

  - v **72** případech úřad pochybení sám nenapravil a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl formulovaný návrh opatření k nápravě, a teprve poté úřad pochybení napravil;

  - v **16** případech úřad svá pochybení nenapravil ani po vydání závěrečného stanoviska. Ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad, resp. informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2012 je dále třeba započítat **108** případů, kdy stěžovatel svůj podnět **vzal zpět**, a dále **3** případy, kdy podnět byl svým obsahem ve skutečnosti **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních.

Ochránce v roce 2012 ukončil také **7** tzv. **šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně.

2 / Vybrané podněty a komentáře

2 / 1 / Sociální zabezpečení

Legislativní změny v oblasti nepojistných sociálních dávek

V průběhu roku 2012 veřejný ochránce práv obdržel podstatně vyšší počet podnětů v oblasti nepojistných sociálních dávek (dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky státní sociální podpory, příspěvek na péči, dávky pro osoby se zdravotním postižením). **Zvýšení počtu došlých podání přibližně o 36 % oproti předchozímu roku** bylo zapříčiněno přijetím zásadních legislativních změn v sociální oblasti. Zákony zavádějící tzv. Sociální reformu I. přinesly jak změnu kritérií pro přiznání dávek a stanovení jejich výše, tak změnu v organizaci rozhodo-

vání o dávkách a jejich výplaty. Tato agenda byla převedena z obecních úřadů obcí II. a III. typu na centrální Úřad práce České republiky. Změna spojená se **zásadním poklesem počtu pracovníků vykonávajících tuto agendu** přinesla více podnětů již v prvních měsících roku 2012. Ve svých podáních si žadatelé o dávku a příjemci dávek stěžovali nejčastěji na nedostatek informací o změnách v právní úpravě, na zpoždění při výplatě dávek pomoci v hmotné nouzi, na nepřijímání žádostí o mimořádnou okamžitou pomoc.

Vzhledem k obsahu došlých podnětů zahájil ochránce v únoru 2012 šetření z vlastní iniciativy ve věci dopadů Sociální reformy I. V průběhu roku navštívili pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv celkem 14 pracovišť Úřadu práce ČR. V první vlně navštívili 8 náhodně vybraných krajských poboček, kde hovořili s vedoucími pracovníky zejména o organizačních problémech, se kterými se v praxi potýkají zaměstnanci přímo pracující s klienty. Následně navštívili zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv 6 náhodně vybraných kontaktních pracovišť a provedli též namátkovou kontrolu spisové dokumentace v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi se zaměřením na výkon sociální práce, rozhodování o mimořádné okamžité pomoci a poskytování doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení (ubytovny, podnájem).

Sociální práce v podmínkách Úřadu práce ČR

V rámci šetření z vlastní iniciativy u kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR se ochránce zabýval otázkou, zda a v jaké míře vykonávají zaměstnanci Úřadu práce sociální práci, jak jim ukládá zákon o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na základě poznatků získaných v rámci místních šetření dospěl k závěru, že **sociální práce není na kontaktních pracovištích vykonávána** či je realizována v nedostatečném rozsahu. Nejsou jednoznačně vymezeny úkoly sociálních pracovníků Úřadu práce ČR, pověřených obecních úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností, jakož i rozsah a účel předávaných informací mezi nimi. Příčinou minimálního výkonu sociální práce (který zahrnuje mimo jiné výkon sociálních šetření, sociálního poradenství, depistážní činnosti, systematickou práci s dlouhodobými příjemci příspěvku na živobytí) je personální poddimenzovanost dotčených kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR. Na navštívených pracovištích Úřadu práce ČR připadalo na jednu dávkovou pracovnici průměrně 200 klientů, což je přibližně dvojnásobek oproti stavu před rokem 2012. Podle odborných materiálů by na jednoho pracovníka v dávkovém systému mělo připadat 50-150 klientů.

Ochránce je toho názoru, že i v případě, kdy nejsou zabezpečeny podmínky pro důslednou realizaci sociální práce s klienty v hmotné nouzi (tj. především dostatečná kapacita pracovníků orgánu pomoci v hmotné nouzi), **je nezbytné trvat na tom, aby každému klientovi bylo poskytnuto alespoň nezbytné minimum pomoci**, jež zahrnuje zprostředkování informací o sociálních dávkách poskytovaných Úřadem práce ČR, které by mohly přispět k řešení situace klienta (jeho rodiny), zajištění pomoci s jejich získáním (předání formulářů, pomoc se sepsáním žádostí, přijetí vyplněných formulářů) a případné odkázání na pověřený obecní úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností. **Zvláštní pozornost by měla být přitom věnována zranitelným skupinám**, jako jsou například nezletilí, mladí lidé po dokončení vzdělání, rodiče malých dětí, senioři, oběti domácího násilí apod.

Vyhotovování rozhodnutí za součinnosti České pošty, s.p. – hybridní pošta

Při místních šetřeních na kontaktních pracovištích Úřadu práce ČR se ochránce setkal s využíváním tzv. hybridní pošty k doručování oznámení o přiznání dávky. Oznámení o přiznání dávky nevydával úřad práce, ale koncept oznámení zaslal České poště, s. p., která je vytiskla a doručila adresátovi, aniž by bylo opatřeno podpisem oprávněné úřední osoby a otiskem úředního razítka. Tento postup považuje ochránce za rozporný se správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neboť účastník řízení neobdrží stejnopis rozhodnutí s razítkem a podpisem úřední osoby. Česká pošta, s. p. není subjektem, který je zákonem zmocněn k vyhotovování rozhodnutí. Rovněž není zákonem zmocněna ke zpracování osobních údajů o příjemcích dávky. Jedná se tedy o výkon veřejné moci mimo zákonné meze.

Poskytování doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení

V rámci šetření z vlastní iniciativy se ochránce zabýval také otázkou, do jaké výše přispívá klientům Úřad práce ČR formou dávek pomoci v hmotné nouzi na bydlení v jiné než nájemní formě (ubytovna, podnájem či zařízení sociálních služeb). Obzvláště se zaměřil na otázku „zastropování" nákladů na ubytovně, neboť s účinností od 1. ledna 2012 došlo ke změně právní úpravy, která se měla projevit i ve změně praxe úřadů.

Od výše uvedeného data byl změněn zákon o pomoci v hmotné nouzi tak, že umožňuje osobě v hmotné nouzi, která bydlí na ubytovně, přispět do výše skutečných nákladů, maximálně však do výše normativních nákladů na bydlení, které jsou určeny zákonem o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V rámci místních šetření však ochránce zjistil, že tento **zákonný limit není Úřadem práce ČR při rozhodování o dávce akceptován**. V praxi je stanoven nižší strop pro úhradu nákladů na bydlení. Úřad práce namísto normativů stanovených zákonem využívá hranice stanovené vlastní úvahou, které obvykle odvozuje od ceny ubytování na nejlevnější ubytovně jakožto „ceny v místě obvyklé". Takto lze ovšem stanovit „strop" pro náklady na bydlení pouze u nájemní formy bydlení (místně obvyklé nájemné). Uvedený postup je v rozporu se zákonem a ve svém důsledku osoby bydlící na ubytovně nutí, aby na náklady na bydlení doplácely z příspěvku na živobytí. Tyto prostředky jsou však určeny na úhradu základních životních potřeb (jídlo, ošacení).

Ochránce v současné době jedná s Úřadem práce ČR a Ministerstvem práce a sociálních věcí o výkladu zákona v obecné rovině i v konkrétních případech.

Karta sociálních systémů (sKarta)

Ochránce v průběhu roku 2012 opakovaně jednal s Ministerstvem práce a sociálních věcí ohledně možné změny právní úpravy výplaty dávek prostřednictvím karty sociálních systémů (viz též kapitola Nová doporučení ochránce za rok 2012, str. 16).

Od září 2012, kdy byl spuštěn „ostrý provoz" vydávání sKaret, vyvstala v praxi Úřadu práce ČR v důsledku nejednoznačné právní úpravy přechodných ustanovení tzv. Sociální reformy I. (zákon č. 366/2011 Sb.), řada otázek.

Úřad práce ČR a Ministerstvo práce a sociálních věcí zastávaly názor, že příjemce dávky je povinen sKartu převzít a neučiní-li tak, bude zahájeno řízení o zastavení výplaty dávek. Veřejný ochránce práv byl toho názoru, že **přechodná ustanovení zákona umožňují příjemcům dávek, aby jim do okamžiku převzetí sKarty byly dávky vypláceny dosavadním způsobem, tj. přímo na určený platební účet či poštovní poukázkou**. Zároveň zastával názor, že **nepřevzetí karty nelze sankcionovat zastavením výplaty dávek**, neboť pro takový postup není v zákoně pro Úřad práce ČR zmocnění. Ministerstvo práce a sociálních věcí po změně ve vedení tento výklad akceptovalo a došlo k metodickému usměrnění praxe Úřadu práce ČR. Výplata dávek prostřednictvím sKarty bude dobrovolná až do přijetí nové právní úpravy, jež se předpokládá do poloviny roku 2013.

Negativní dopady sociální reformy na osoby se zdravotním postižením

Ochránce je toho názoru, že **sociální reforma dopadla na obě dvě cílové skupiny (rodiny s dětmi se zdravotním postižením a osoby s omezenou pohyblivostí v zařízeních sociálních služeb) nepřiměřeně tvrdě**. Na tuto skutečnost upozornil Poslaneckou sněmovnu ve Zprávě o své činnosti za I. čtvrtletí roku 2012 a požádal poslance, aby na tyto problémy reagovali v rámci poslanecké iniciativy (viz kapitola Ochránce a Poslanecká sněmovna, str. 23).

V květnu 2012 byla v rámci projednávání poslaneckého návrhu zákona, kterým se mění zákon o státní sociální podpoře a některé další zákony (sněmovní tisk 594), ve Výboru pro sociální politiku zapracována možnost souběžného pobírání příspěvku na péči a rodičovského příspěvku do 4 let věku. Pro děti ve věku 4–7 let, které jsou závislé na péči ve III. nebo IV. stupni, bylo zavedeno zvýšení příspěvku na péči o 2 000 Kč bez

ohledu na výši příjmu rodiny. Pokud jde o pobírání příspěvku na mobilitu, byla zakotvena možnost přiznat jej z důvodů hodných zvláštního zřetele i osobám v pobytových zařízeních sociálních služeb. V pozměňovacích návrzích bylo obsaženo i znovuzavedení příspěvku na zvláštní pomůcky, které řešilo problém s nefunkčním institutem výpůjčky zvláštních pomůcek (schodolezy apod.). Návrh novely byl schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 331/2012 Sb.; účinnosti nabyl dne 1. prosince 2012.

Prokazování bydliště pro nárok na rodičovský příspěvek

Zákon o státní sociální podpoře u oprávněných osob vyžaduje jednak splnění podmínky trvalého pobytu na území České republiky (s určitými výjimkami pro cizince), ale nově rovněž splnění podmínky bydliště na území České republiky. Problém vyvstal zejména u prověřování splnění podmínky bydliště u nároků, které trvaly již před účinností této změny. V rámci své činnosti se ochránce setkal s praxí Úřadu práce ČR (dále též „úřad práce"), kdy prohlášení o splnění podmínky bydliště na území České republiky bylo od příjemců rodičovského příspěvku vyžadováno plošně a preventivně. Zákon je však nutné v souladu se základními zásadami správního řízení a principy dobré správy vykládat tak, že ověřování těchto skutečností u již vyplácených dávek je možné pouze v případě pochybností úřadu práce a za předpokladu, že fakticita bydliště příjemců dávky v České republice nevyplývá z jiných podkladů úřadu práce již známých.

Podnět sp. zn.: 3881/2012/VOP/AV

Pokud o rodičovský příspěvek z České republiky žádá ekonomicky neaktivní manželka občana jiného státu Evropské unie, který vykonává na území České republiky výdělečnou činnost, je Česká republika kompetentním státem pro rozhodování o dávce a o její výši.

Příslušnost k právním předpisům pro účely rozhodování o rodičovském příspěvku v případech s evropským prvkem se stanoví dle místa výkonu výdělečné činnosti živitele rodiny, bez ohledu na místo bydliště rodiny. Doložení jiných skutečností, než výkonu výdělečné činnosti, není Úřad práce ČR v těchto případech oprávněn požadovat.

Každoroční kontrola toho, zda osoby migrující v rámci Evropské unie, příjemci rodinných dávek z České republiky, nadále splňují kritéria pro poskytování rodinných dávek z České republiky, nemá oporu v platné právní úpravě. Úřad práce ČR by měl zacházet s migrujícími pracovníky stejným způsobem jako se státními příslušníky České republiky, tj. provádět kontrolu skutečností rozhodných pro nárok na rodičovský příspěvek až tehdy, nasvědčují-li okolnosti případu tomu, že nárok na dávku zanikl, nebo že dávka náleží v jiné výši.

Na ochránce se obrátil pan P. B., občan jiného členského státu Evropské unie, jenž spolu s manželkou, občankou třetího státu, a dítětem žije na území České republiky. Rodina zde má hlášen trvalý pobyt. Od listopadu 2011 vykonává pan P. B. v České republice samostatnou výdělečnou činnost, do té doby byl v České republice zaměstnán. Manželce pana P. B. byl v roce 2010 přiznán rodičovský příspěvek. V polovině roku 2012 vyzval úřad práce manželku pana P. B. v rámci kontroly nároku na dávku k doložení dokladů k ověření bydliště na území České republiky, např. potvrzení od lékaře, dokladu o podnikání pana P. B., nájemní smlouvy, dokladu o vedení účtu apod. Zmíněný postup byl v rozporu s platnou právní úpravou.

Pokud osoba migruje v rámci Evropské unie, vztahují se na ni v oblasti sociálního zabezpečení přednostně evropské právní předpisy. Pravidla pro poskytování dávek uvedená v těchto předpisech mají přednost před českým zákonem o státní sociální podpoře, který od 1. ledna 2012 zavedl jako podmínku pro poskytování českých rodinných dávek bydliště na území České republiky. Z uvedeného vyplývá, že v případech, kdy živitel rodiny vykonává v České republice výdělečnou činnost, není úřad práce oprávněn zjišťovat skutečnosti rozhodné pro určení místa bydliště rodiny.

Měl-li úřad práce pochybnost o návaznosti výkonu samostatné výdělečné činnosti pana P. B. na předchozí výkon zaměstnání, měl primárně zjišťovat tuto skutečnost.

Úřad práce ČR rovněž není kompetentní k provádění každoroční kontroly toho, zda osoby migrující v rámci Evropské unie, příjemci českých rodinných dávek, nadále splňují kritéria pro poskytování rodinných dávek z České republiky, a to ani za účelem předcházení případným přeplatkům na dávce. K takové kontrole je možné přistoupit až tehdy, jsou-li zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že nárok na dávku zanikl, nebo že dávka náleží v jiné výši, tak, jak to Úřad práce ČR činí v případě státních příslušníků České republiky.

Úřad práce ČR se ztotožnil se závěrem ochránce, že požadavek na doložení bydliště v České republice byl neoprávněný. Příslušná pracovnice měla pouze prověřit skutečnost, zda panu P. B. trval pracovní poměr a zda výkon samostatné výdělečné činnosti bezprostředně navazoval na pracovní poměr. Rodičovský příspěvek je manželce pana P. B. nadále vyplácen.

Starobní důchody

Na ochránce se i v roce 2012 hojně obraceli stěžovatelé s podněty v oblasti starobních důchodů. Nejčastěji se jednalo o prokazování a došetřování nezhodnocené doby pojištění (zaměstnání). Ve větší míře se objevily stížnosti na nepřiznání starobního důchodu z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění – v důsledku zákonného prodlužování potřebné doby pojištění bylo v roce 2012 třeba získat alespoň 28 let doby pojištění.

Podnět sp. zn.: 4911/2011/VOP/PK

Starobní důchod nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než kolik činí výpočtový základ z upraveného osobního vyměřovacího základu dřívějšího důchodu, a to ani v případě, že výše dřívějšího důchodu byla stanovena z upraveného všeobecného vyměřovacího základu.

Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ") zamítla žádost stěžovatelky o starobní důchod s tím, že výše starobního důchodu je nižší, než pobíraný invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, který dál vyplácela. Výše invalidního důchodu byla stanovena podle „ochranného ustanovení" zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které umožňuje použít pro výpočet výše invalidního důchodu všeobecný vyměřovací základ pojištěncům, kteří získali alespoň 15 let doby důchodového pojištění. ČSSZ však odmítla v případě důchodového nároku stěžovatelky použít pro stanovení výše starobního důchodu osobní vyměřovací základ, ze kterého byl stanoven invalidní důchod, s tím, že tato částka vyplývá ze zákonných ustanovení upravující minimální výši procentní výměry invalidního důchodu.

Zákon o důchodovém pojištění obsahuje pravidlo, podle kterého starobní důchod nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než kolik činí výpočtový základ z upraveného osobního vyměřovacího základu dřívějšího důchodu. Není pochyb o tom, že výše zmíněné „ochranné ustanovení" zákona o důchodovém pojištění se vztahuje pouze na invalidní důchody. Pokud však byl pro výpočet výše dříve přiznaného invalidního důchodu použit upravený všeobecný vyměřovací základ dle předmětného ustanovení, je nutno jej v souladu s uvedeným pravidlem použít i v případě stanovení výše následně přiznávaného starobního důchodu. Zákon o důchodovém pojištění s takovým postupem výslovně počítá. ČSSZ výklad ochránce akceptovala a po srovnávacím výpočtu stěžovatelce starobní důchod přiznala.

Pozůstalostní důchody

V roce 2012 došlo ke snížení počtu podnětů týkajících se nepřiznání sirotčího důchodu z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění. Na základě dlouhodobé iniciativy ochránce nabyla totiž dne 1. ledna 2012 účinnosti novela zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 470/2011 Sb.), která umožňuje přiznat sirotčí důchody i v těch případech, kdy dosud nemohly být přiznány z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění zemřelého rodiče.

Invalidní důchody

Ochránce v uplynulém roce, stejně jako v předchozích letech, opakovaně řešil **zvýšený počet podnětů týkajících se invalidních důchodů**, kdy předmětem stížností byl zejména nesouhlas se snížením stupně invalidity či s odnětím invalidního důchodu. Část stížností směřovala vůči samotnému posuzování zdravotního stavu. V takovém případě ochránce klientům předně doporučil podat proti rozhodnutí ČSSZ námitky, a v případě nespokojenosti s rozhodnutím o námitkách správní žalobu, neboť soud v řízení přezkoumává i posudek o invaliditě vypracovaný lékařskou posudkovou službou ČSSZ.

Ochránce se při svých šetřeních zabýval i obsahem posudků o invaliditě, na základě kterých jsou vydávána rozhodnutí ČSSZ o invalidních důchodech. Nejčastěji byla zjištěna **pochybení spočívající v nenaplnění zásady přesvědčivosti a úplnosti těchto posudků**, kterou na posudkovou činnost kladou právní předpisy i soudní judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2003, sp. zn.: 4 Ads 13/2003, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2010, sp. zn.: 4 Ads 61/2010, aj.). Z velmi stručných odůvodnění nebylo možno usoudit, na základě jakých úvah dospěli posudkoví lékaři ke svým závěrům, jak se vypořádali s relevantními informacemi obsaženými v lékařských zprávách či na základě jakých skutečností bylo stanoveno datum vzniku invalidity. Vzhledem k těmto zásadním nedostatkům ochránce důvodně pochyboval i o správnosti rozhodnutí ČSSZ vydávaných na základě takových posudků.

Důchody s cizím prvkem

Dílčení důchodu podle právních předpisů EU o sociálním zabezpečení

Ochránce se opakovaně setkal s **nesprávným postupem ČSSZ při výpočtu dílčího důchodu u osob, které vykonávaly výdělečnou činnost nejen v České republice, ale i v některém z členských států Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru**. Důchody se v těchto případech vypočítávají tak, že stát, který o důchodu rozhoduje, vypočte tzv. teoretickou výši důchodu, tj. částku, která by osobě náležela, pokud by všechny doby pojištění získala na jeho území. Z teoretické výše důchodu se následně určí skutečná výše důchodu tak, že teoretická částka se vynásobí tzv. koeficientem dílčení důchodu.

ČSSZ pro účely stanovení koeficientu brala v úvahu českou dobu pojištění po snížení náhradních dob pojištění na 80 %, což byl chybný postup, neboť měla vzít v úvahu českou dobu pojištění v celém rozsahu.

Jelikož se ochránce s ČSSZ na výkladu koordinačních nařízení neshodoval, obrátil se na Ministerstvo práce a sociálních věcí s žádostí o stanovisko. Ministerstvo požádalo o zaslání kvalifikovaného názoru Evropskou komisi. **Evropská komise se ztotožnila s právním názorem ochránce.** Ministerstvo práce a sociálních věcí jej akceptovalo a metodicky usměrnilo postup ČSSZ.

Důchody pro krajany

Rovněž v průběhu roku 2012 se na ochránce obrátilo několik osob, které přišly v 90. letech 20. století do České republiky na pozvání Vlády České republiky z Kazachstánu, Ruska a Běloruska (osoby s prokázaným českým původem). Těmto osobám nevzniká při dosažení důchodového věku nárok na starobní důchod, protože na jejich právní postavení již není aplikována Dohoda mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.). Je jim na základě usnesení vlády přiznávána tzv. náhrada důchodu, jejíž výše je odvozena pouze z českých dob pojištění, proto je velmi nízká. Jedna z krajanek napadla zmíněnou praxi správní žalobou a ústavní stížností. V rámci řízení o ústavní stížnosti poskytl veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu své vyjádření (viz kapitola Ochránce a Ústavní soud, str. 31).

Ochránce je zejména nespokojen se skutečností, že Česká republika ukončila aplikaci Dohody o sociálním zabezpečení se SSSR, aniž by nějak upravila důchodové nároky osob, které spravedlivě očekávaly, že na jejich důchod bude tato Dohoda aplikována (Dohoda byla používána více než 40 let). **Česká republiky měla buď nadále uznávat doby pojištění získané dotčenými osobami v době aplikace Dohody, nebo alespoň umožnit dotčeným osobám dodatečně doplatit za zmíněné doby pojistné**. To se však bohužel nestalo.

2 / 2 / Práce a zaměstnanost

Správa na úseku zaměstnanosti

Systém „Docházky nezaměstnaných" (DONEZ)

Nejvíce podnětů, které ochránce na úseku správy zaměstnanosti obdržel, se dotýkalo systému **DONEZ (povinnost uchazečů o zaměstnání hlásit se na kontaktním místě veřejné správy)** a výkonu veřejné služby. Stěžovatelé vyjadřovali nesouhlas zejména se zařazením do systému DONEZ (s ohledem na věk, zdravotní stav, péči o děti), pravidly a dopady tohoto zařazení (výše nákladů na dopravu, jednostranné stanovení termínu schůzky na kontaktním místě veřejné správy, omezené možnosti vycestování mimo území bydliště). Část občanů se domáhala prošetření postupu Úřadu práce ČR (dále také jen „úřad práce"), kterým byli vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání v důsledku nedostavení se (či opožděného dostavení se) na kontaktní místo veřejné správy. Své zásadní výhrady vůči systému DONEZ ochránce popsal již v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2011 (str. 13). V průběhu celého roku 2012 **ochránce intenzivně usiloval o zrušení systému DONEZ či jeho výraznou modifikaci**. Tyto jeho opakované žádosti však nebyly vyslyšeny (viz též kapitola Vyhodnocení doporučení za rok 2011, str. 14).

Podnět sp. zn.: 3199/2012/VOP/JB

Uchazeč o zaměstnání nemůže být úřadem práce nucen ke splnění povinnosti, která není výslovně stanovena zákonem, natož být za její nesplnění vyřazen z evidence.

Na ochránce se obrátila paní J. V. se stížností na postup Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Pardubicích (dále jen „úřad práce"), ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu opožděného dostavení se na kontaktní místo veřejné správy v rámci systému DONEZ (dále jen „kontaktní místo"). Paní J. V. nesouhlasila se samotným zařazením do systému DONEZ, neboť byla přesvědčena, že vzhledem k věku a zhoršenému zdravotnímu stavu je pro ni zcela nemožné najít jakékoli zaměstnání, natož aby pracovala nelegálně. Po absolvování 10 kontaktů na České poště, s. p., kde jí nebylo nabídnuto žádné zaměstnání, se na jedenáctý kontakt dostavila ze zdravotních důvodů o hodinu později. Přestože se ihned omluvila a okamžitě kontaktovala úřad práce, úřad s ní zahájil správní řízení a z evidence ji vyřadil. Ochránce ve věci zahájil šetření, při kterém shledal pochybení úřadu práce spočívající v přílišném formalismu a porušení zásady zakotvené v § 4 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a to za situace, kdy žádný právní předpis uchazeči o zaměstnání neukládá povinnost pravidelně se dostavovat na kontaktní místo veřejné správy, aniž by zde probíhalo zprostředkování či poradenská činnost.

Ačkoli ředitel úřadu práce připustil, že vydáním rozhodnutí mohlo dojít k porušení zákona, ministr práce a sociálních věcí ochráncem navrhované opatření k nápravě (zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení) nepřijal.

Veřejná služba

V záležitosti tzv. veřejné služby předložil veřejný ochránce práv jako tzv. amicus curiae Ústavnímu soudu své odmítavé stanovisko, se kterým se Ústavní soud ztotožnil (viz kapitola Ochránce a Ústavní soud, str. 31. Ještě před vydáním zrušujícího nálezu se ochránce setkal s případy **zneužívání veřejné služby**, kdy uchazeč o zaměstnání v rámci bezplatného výkonu veřejné služby byl dosazen na pracovní místo, které bylo uvolněno rozvázáním pracovního poměru s jiným zaměstnancem, a kdy výkon veřejné služby nahrazoval činnost sociálního pracovníka v sociálních službách (pomoc při osobní hygieně, při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu atd.). Na tuto skutečnost upozornil Úřad práce ČR.

Ochránce v roce 2012 zaznamenal oproti předchozímu období rovněž **nárůst podnětů týkajících se nároku na podporu v nezaměstnanosti osob, které poslední zaměstnání** před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání Úřadu práce ČR **vykonávaly v některém jiném členském státě Evropské unie** (nejčastěji Velká Británie, Irsko). Jednou z podmínek pro přiznání podpory v nezaměstnanosti těmto uchazečům o zaměstnání je zachování faktického bydliště (habitual residence) v České republice po dobu zaměstnání v zahraničí. Pojem faktické bydliště přitom nesmí být zaměňován s evidovaným trvalým pobytem – nemá souvislost

ani se státním občanstvím, národností či obecně zemí původu. Uchazečům o zaměstnání, kteří se po svém návratu rozhodnou žádat o přiznání podpory v České republice, ochránce doporučuje se předem písemně, popř. elektronicky informovat u Úřadu práce ČR, které skutečnosti a doklady svědčící pro zachování faktického bydliště na území České republiky je třeba doložit. Ochránce má dále za to, že uchazeči by měli být úřadem práce informováni o tom, že je možné **žádat o podporu v nezaměstnanosti především ve státě výkonu posledního zaměstnání**.

Změny právních předpisů

V průběhu roku 2012 se dále veřejný ochránce práv zabýval negativními **dopady novely zákona o zaměstnanosti (zákon č. 364/2011 Sb**.), která vstoupila v účinnost dne 1. ledna 2012. Novela přinesla zkrácení rozhodného období pro přiznání podpory v nezaměstnanosti z 3 let na 2 roky. Tato skutečnost nepříznivě dopadla zejména na osoby, kterým vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání, popř. těsně před skončením pracovního poměru a trvala 1 rok a déle (byť jen o několik dnů). Těmto uchazečům nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, jelikož vzhledem k délce trvání pracovní neschopnosti nesplnili podmínku získání potřebné doby alespoň 12 měsíců důchodového pojištění zaměstnáním v rozhodném období 2 let (viz též kapitola Nová doporuční ochránce za rok 2012, str. 16).

Zmiňovaná novela dále zavedla pravidlo, dle kterého pokud uchazeč o zaměstnání ukončí pracovní poměr sám nebo dohodou bez vážných důvodů, má nárok na podporu ve snížené výši (45% průměrného čistého výdělku po celou podpůrčí dobu). Ochránce se setkal s neochotou Úřadu práce ČR uznávat stěžovatelem uváděné důvody jako vážné, zejména pokud tyto důvody nebyly uvedeny ve výpovědi či dohodě o skončení pracovního poměru. Ochránce se ve vztahu k této problematice setkal ze strany Úřadu práce ČR se zásadním aplikačním pochybením, kdy Úřad práce ČR aplikoval toto nové ustanovení na situace, kdy ke skončení pracovního poměru bez vážných důvodů došlo ještě před účinností této nové úpravy (tj. před 1. lednem 2012).

Inspekce práce

Ochránce uvítal, že na **základě jednání s vedoucími představiteli orgánů inspekce práce došlo ke zřetelnému zvýšení kvality a rozsahu poskytovaných informací** o výsledku kontroly podateli podnětu. I nadále však přetrvávají komplikace při zjišťování porušení ustanovení zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) týkající se vztahů na pracovišti (šikana, bossing, nerovné zacházení) a při prošetřování vedení tzv. dvojí evidence docházky.

Služební poměry

V oblasti služebních poměrů ochránce šetřil zejména **případy nečinnosti v rámci přezkumného či odvolacího řízení**, přičemž po zásahu ochránce bylo dosaženo nápravy a předmětná rozhodnutí byla vydána. Na ochránce se rovněž v průběhu roku 2012 obraceli stěžovatelé se svými případy, ve kterých ochránce neshledal důvody pro svůj zásah (např. otázky výsluhových nároků či uložení kázeňského trestu snížení základního tarifu).

2 / 3 / Rodina a dítě

Podání dětí

Ochránce je otevřený podnětům ze strany dětí, pro podání podnětu nevyžaduje žádný minimální věk. Pro snazší a vstřícnější komunikaci s dětmi zřídil speciální internetové stránky **www.deti.ochrance.cz** a také e-mail. Na internetových stránkách jsou jak informace o činnosti ochránce, tak i zobecněné typové kazuistiky, s nimiž se ochránce již setkal. Jedná se nejčastěji o dotazy dětí v různých právních oblastech (školství, sociální dávky, přestupky, poplatky za odpady, atp.). Ochránce na základě podání dětí v roce 2012 např. prošetřoval odnětí dětí z péče rodičů, přemístění nezletilé z dětského domova do diagnostického ústavu apod. Do konce srpna 2012 ochránce obdržel 7 podání dětí. Po spuštění internetových stránek a speciálního e-mailu, tzn. od

1. září do konce roku 2012, se jednalo o 18 podnětů. Počet podání dětí tak narostl oproti roku 2011, kdy bylo doručeno celkem 9 podání.

Poučovací povinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

Ochránce se zaměřil na poučovací povinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí o nejvhodnější právní formě řešení situace dítěte v případech, kdy o dítě nemohou pečovat rodiče a rovněž v případech, kdy rodiče jsou sami nezletilí. V návaznosti na to se dále zabýval poučovací povinností orgánů sociálně-právní ochrany dětí k zajištění péče o dítě po materiální stránce, zejména formou dávek státní sociální podpory, jelikož tyto orgány jsou **povinny poskytnout nebo zprostředkovat rodičům i jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte poradenství** v těchto otázkách.

Z případů, se kterými se ochránce setkal, vyplývá, že **poučovací povinnost bývá** v tomto směru ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí **mnohdy opomíjena**. Jednalo se např. o situaci, kdy péči o dítě převzali prarodiče, aniž byli upozorněni, že je třeba změnu nahlásit orgánu státní sociální podpory. Rodičovský příspěvek nadále pobírala matka, která jej sice předávala prarodičům, čímž byl zachován účel dávky, ovšem matce byl následně vyčíslen přeplatek bez možnosti prominutí. Prarodiče naopak přišli na několik měsíců o rodičovský příspěvek, ač by na něj z titulu péče o dítě nárok měli.

Obtíže se získáním rodičovského příspěvku pak mívají rovněž nezletilí rodiče, pokud není dostatečně rychle vyřešena otázka nejvhodnější právní formy péče o dítě (tzn. buď přiznáním rodičovské zodpovědnosti nezletilému rodiči či určením poručníka dítěti), jelikož pro přiznání rodičovského příspěvku nestačí pouze fakticita péče o dítě. Ochránce dále upozorňuje, že pod poučovací povinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí je třeba podřazovat rovněž poučení o možnosti žádat o bezplatnou právní pomoc, pokud je zahájeno soudní řízení ve věci péče o dítě a rodina je v tíživé sociální situaci.

Výkon kolizního opatrovnictví nezletilých v jiných než rodinně-právních věcech

Na základě poznatků ochránce z individuálních podnětů, byly osloveny krajské úřady a Magistrát hl. města Prahy se žádostí o vyjádření k problematice zastupování nezletilých dětí v jiných než rodinně-právních záležitostech (tzn. v majetkoprávních věcech, v trestních řízeních atp.), kdy bývá nezletilým ustanovován kolizním opatrovníkem orgán sociálně-právní ochrany dětí. Ochránce se dotazoval zejména na rozsah využívání právního poradenství či právního zastoupení ze strany advokátů, neboť se často jedná o právně natolik složité či specifické záležitosti, že z povahy věci není možné, aby sociální pracovník v rámci své kvalifikace mohl nezletilému poskytnout adekvátní právní zastoupení. Z vyjádření dotazovaných úřadů ochránce zjistil, že právních služeb advokátů je využíváno zcela ojediněle a nadto, že ani zdaleka ne všechny úřady využívají konzultací s právníky úřadu. V reakci na to ochránce formuloval **doporučení, aby orgány sociálně-právní ochrany dětí využívaly veškerých jim dostupných prostředků k zajištění kvalitního zastoupení nezletilých** a za tím účelem v jiných než rodinně-právních věcech využívaly vždy alespoň konzultace s právníky úřadů. V opodstatněných případech, kdy je třeba vyšší kvalifikace či specializace, by pak měly orgány sociálně-právní ochrany dětí využívat právního zastoupení advokáty hrazeného z účelové dotace na výkon sociálně-právní ochrany dětí. Zároveň se ochránce v této věci obrátil na Ministerstvo práce a sociálních věcí se žádostí o metodickou podporu. Ochránce hodlá této oblasti i nadále věnovat zvýšenou pozornost, jelikož zejména vlivem nevyužití procesních práv účastníka řízení (tedy dítěte) může dojít k fatálním následkům (např. neprominutí soudního poplatku, povinnost hradit náklady řízení druhé straně apod.).

Prevence před zadlužováním nezletilých z poplatku za odpad

Pokud rodiče dlouhodobě nehradí za nezletilé dítě místní poplatek za komunální odpad, působí dítěti škodu nejen v podobě dluhu, ale i možného sankčního zvýšení neuhrazeného poplatku a dalších nákladů spojených s následným exekučním vymáháním nedoplatků. Uvedeným jednáním rodiče řádně neplní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, kam patří, mimo jiné, i práva a povinnosti při zastupování nezletilého dítěte a při správě jeho jmění. Podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve

znění pozdějších předpisů) je správce místního poplatku povinen informovat příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí o nezaplacení místního poplatku za nezletilého poplatníka, které může představovat ohrožení jeho oprávněných zájmů ze strany rodičů. Orgán sociálně-právní ochrany dětí může, s využitím zákonných nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, na rodiče **působit tak, aby předešel škodám na straně nezletilých**, tzn. poučit rodiče o jejich povinnosti hradit za dítě poplatek za odpad a o negativních důsledcích, které pro dítě plynou z nehrazení poplatku (a např. informovat o možnosti pokrýt poplatek v krajním případě dávkou mimořádné okamžité pomoci). Je nemyslitelné, aby negativní důsledky nedbalostního jednání rodiče, jakož i důsledky nevyužití možnosti preventivního působení orgánu sociálně-právní ochrany dětí, nesl nezletilý.

Podnět sp. zn.: 3446/2011/VOP/LD

V rámci rozhodování o přemístění dítěte do jiného typu zařízení nelze odkazovat výhradně na obsah spisové dokumentace, jelikož důvody pro takové přemístění musí být jasně patrné přímo z textu odůvodnění rozhodnutí, jinak je právně nepřezkoumatelné.

V rámci preventivní systematické návštěvy se ochránce dověděl o případu nezletilé M. H., t.č. v dětském domově se školou. Z jednání vyplynulo, že M. H. byla přemístěna z dětského domova do dětského domova se školou z důvodů záškoláctví, ve kterém ji měl údajně podporovat její otec. Slečna H. rovněž uvedla, že má 89letou prababičku, která se o ni odmalička starala, přičemž s ní má nyní zkomplikovaný kontakt s ohledem na umístění v dětském domově se školou vzdálenějším od jejího bydliště. Ovšem v rozhodnutí o přemístění absentovalo jakékoli odůvodnění, proto bylo právně nepřezkoumatelné a ochránce podal Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy podnět k zahájení přezkumného řízení. Současně vyjádřil své přesvědčení, že je v zájmu nezletilé, aby dostala ještě šanci a bylo zváženo její přemístění ideálně zpět do dětského domova. Právní názor ochránce byl respektován, přičemž pozitivní vývoj případu vyplynul zejména z nadstandardního přístupu etopedky dětského diagnostického ústavu. Díky tomuto zásahu se podařilo docílit přemístění nezletilé zpět do dětského domova a utvořit jí a její rodině takovou pomocnou síť, kterou potřebuje ke svému rozvoji. Jednotlivé kroky jsou plánovány a koordinovány na pravidelných případových konferencích, přičemž některých je přítomna i přímo nezletilá.

K otázce průběhu správního řízení o přemístění či umístění dítěte rovněž viz Část IV. – Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody, str. 83.

2 / 4 / Zdravotnictví

Vyřizování stížností proti postupu poskytovatelů zdravotních služeb

Ochránce se nadále setkává s nežádoucím modelem šetření postupu poskytovatelů zdravotních služeb příslušnými úřady. Typicky úřad postoupí shromážděné podklady bez konkretizujícího zadání odborníkovi s tím, že v případě absentujícího zhodnocení dílčích aspektů případu již rezignuje na položení doplňujících otázek. **Vyrozumění o závěrech šetření úřadu** pak představují toliko závěry odborníka, podané způsobem srozumitelným laikovi, **aniž by se v nich úřady vypořádaly s veškerými námitkami stěžovatele.**

Podnět sp. zn.: 3897/2011/VOP/PH

Závěry šetření nelze hodnotit jako přesvědčivé, pokud si úřad nevyžádal posouzení klíčových otázek případu od odborníka k tomu kompetentního.

Paní P. K. byla ve 25. týdnu těhotenství hospitalizována pro dekompenzaci diabetu. Současně bylo zjištěno úmrtí plodu v důsledku strangulace pupečníkem. Dle závěrů šetření případu Krajským úřadem Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) pochybil registrující poskytovatel paní P. K. v oboru gynekologie, když jí přes alarmující výsledky orálního glukó-

zového tolerančního testu nedoporučil okamžitou hospitalizaci. Mezi jeho pochybením a úmrtím plodu však nebyla shledána příčinná souvislost.

Dle zjištění ochránce si krajský úřad vyžádal odborné posouzení případu toliko od gynekologa, ačkoliv klíčové otázky mohl zodpovědět výhradně diabetolog. Na základě doporučení ochránce krajský úřad následně rozšířil podklady svého šetření o posudek diabetologa. Doplňujícím šetřením nebyla příčinná souvislost úmrtí plodu potvrzena, z posudku a doplněných podkladů ale vyplynula informace o možném ohrožení zdraví a života paní P. K. Krajský úřad tak dostál požadavku přesvědčivosti svých závěrů.

Ochránci jsou pochopitelně známy také příklady dobré praxe, a sice automatické zasílání zápisu z jednání nezávislé odborné komise (včetně jmen a příjmení jejích členů) stěžovateli, či vyžadování písemného čestného prohlášení o nepodjatosti od členů nezávislých komisí.

Dle poznatků ochránce **narůstá počet podání pacientů týkajících se samotného právního titulu poskytování zdravotních služeb** (informovaný souhlas, či jiné důvody – např. zdravotní stav vyžadující poskytnutí neodkladné péče, avšak neumožňující udělení informovaného souhlasu). Právě s tímto typem stížnostních námitek se však dle zjištění ochránce úřady často nevypořádávají optimálním způsobem.

V rámci šetření postupu poskytovatelů zdravotních služeb, které ochránci přísluší toliko **v případech nařízeného ochranného léčení, byla zaznamenána pochybení zejména při používání tzv. omezovacích prostředků**. Ochránce je toho názoru, že v případě použití omezovacího prostředku je nutné důsledně dodržovat požadavek použití pouze v krajním případě po vyčerpání alternativních nástrojů zklidnění a náležitého zdokumentování použití omezovacího prostředku [jak je stanoveno v § 39 odst. 1 zákona o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

Sterilizace

Problematikou sterilizací žen provedených v rozporu s právem se ochránce zabývá od roku 2004. V prosinci 2005 své šetření v této věci završil vydáním závěrečného stanoviska, v němž, mimo jiné, navrhl přijetí právní úpravy umožňující odškodnění žen postižených protiprávní sterilizací. Své doporučení adresoval Poslanecké sněmovně ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2005.

Na svém zasedání dne 17. února 2012 schválila Rada vlády pro lidská práva, jejímž je ochránce členem, jednomyslně podnět, v němž vládě **doporučila vytvořit odškodňovací mechanismus**. Ten by měl dle předmětného návrhu pamatovat jak na případy žen protiprávně sterilizovaných v období mezi lety 1973 – 1991, tak žen sterilizovaných po roce 1991, které neměly rozumnou možnost požadovat odškodnění soudní cestou z důvodu uplynutí tříleté promlčecí lhůty k podání žaloby na ochranu osobnosti.

Svou podporu předkládanému materiálu ochránce vyslovil taktéž v rámci vnějšího připomínkového řízení. V současnosti tedy vyčkává rozhodnutí vlády. V tomto směru také poučil stěžovatelky, které se na něj obrátily v návaznosti na mediální ohlas podnětu Rady vlády pro lidská práva.

Zdravotní pojištění

V roce 2012 byla v podnětech stěžovatelů v této oblasti opětovně nejvýrazněji zastoupena problematika dluhu na zdravotním pojištění. Při prověřování postupu zdravotních pojišťoven při vyměřování a vymáhání dlužného pojistného na zdravotní pojištění a penále veřejný ochránce práv opakovaně shledal jejich pochybení spočívající v nerespektování zániku práva vyměřit či vymáhat pohledávku za pojištěncem. Mnohdy přitom v základu chybného postupu figurovalo nesprávné posouzení některého z provedených úkonů jakožto úkonu zakládajícího běh nové promlčecí lhůty (tzv. kvalifikovaný úkon). Za kvalifikovaný úkon tak zdravotní pojišťovna mylně považovala např. doručení vyúčtování pojistného na zdravotní pojištění, vztahujícího se pouze k části rozhodného období. Ochránce taktéž respektuje právní názor Nejvyššího správního soudu,

vyjádřený v jeho rozsudku ze dne 26. dubna 2012, sp. zn. 3 Ads 10/2012, dle nějž není tzv. kvalifikovaným úkonem samotné oznámení o zahájení správního řízení.

2 / 5 / Soudy

Stížnosti na nevhodné chování soudců a soudních osob

Ve vztahu ke stížnostem na nevhodné chování soudních osob ochránce nadále zaznamenal podněty, ve kterých se stěžovatelé snaží přenést „řešení" svého nesouhlasu s rozhodnutím soudu, resp. konkrétního soudce, jeho procesním postupem, do roviny nevhodného chování. V krajním případě pak stěžovatelé v rozhodování soudce spatřují kárný skutek a dožadují se podání kárného návrhu ze strany ochránce. V četných případech se fakticky jednalo pouze o nesouhlas stěžovatele s tím, jak soudce postupoval v řízení (protokolace, předvolání svědků, provedení důkazů apod.), či jak o daném případu věcně rozhodl.

Činnost soudce v rámci výkonu rozhodovací činnosti však nelze pokládat za nevhodné chování. Současně ochránce v odpovědích na takové podněty připomíná, že může iniciovat kárné řízení pouze vůči soudním funkcionářům, nikoli vůči soudcům.

Opakovaně se objevující problematikou jsou různé aspekty veřejnosti soudních jednání. Ochránce se zabýval podnětem stěžovatelů (osob, které se účastnily soudního jednání jako veřejnost), po nichž soudce po zahájení jednání požadoval sdělení jména a příjmení, a také předložení občanského průkazu, a to pod pohrůžkou vyvedení z jednací síně. Předseda soudu se následně odmítl zabývat stížností stěžovatelů, protože dotyčný soudce v mezidobí rezignoval na svoji funkci. Ochránce v dané souvislosti uvedl, že pokud předseda trestního senátu vyžaduje po zástupcích veřejnosti předložení občanského průkazu pod sankcí vyvedení z jednací síně a nemá pro tento postup oporu zejména ve skutkových a právních okolnostech hlavního líčení, dopouští se nevhodného chování a nesprávného úředního postupu. Taková praxe může v zástupcích veřejnosti oprávněně vyvolat pohoršení, neboť uvedený postup je dle ochránce typickým příznakem tzv. **kabinetní justice** a není pro něj v demokratickém právním státě místo. Orgán státní správy soudu je proto povinen prošetřit stížnost na nevhodné chování soudce, přestože tento soudce v době od podání stížnosti do jejího vyřízení rezignoval na svou funkci, jelikož uvedený postup má preventivní, reparační i satisfakční úlohu. Každá **řádně prošetřená a vyřízená stížnost na nevhodné chování soudce dává signál veřejnosti o tom, že soudní funkcionáři věnují náležitou péči dodržování soudcovské etiky**. S těmito závěry se předseda soudu nakonec ztotožnil.

Podnět sp. zn.: 1312/2011/VOP/PN

Jednání soudce, který přes jasně formulovaný závazný právní názor nadřízeného soudu postupuje v rozporu s tímto názorem, představuje kárné provinění. Nezávislost soudce při výkonu rozhodovací činnosti je totiž limitována formulací závazných právních názorů nadřízených soudů podle příslušných procesních předpisů, přičemž nerespektování těchto názorů, s odkazem na soudcovskou nezávislost, již hraničí se svévolí, a je proto schopno narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.

V předmětném případě rozhodoval příslušný senát Městského soudu v Brně pracovněprávní spor mezi stěžovatelem jakožto žalobcem a jeho (bývalým) zaměstnavatelem. Soudní řízení probíhalo nepřiměřeně dlouho, mimo jiné, z důvodu, že ve věci byly vydány čtyři meritorní rozsudky, přičemž všechny byly odvolacím soudem zrušeny. Důvodem zrušení bylo opakovaně i nerespektování závazného právního názoru odvolacího soudu vyjádřeného ve zrušujících rozhodnutích. Ve svém nejnovějším rozhodnutí již odvolací soud pokládal pochybení soudního senátu spočívající v opakovaném nerespektování závazného právního názoru za natolik závažné, že přistoupil k přikázání věci jinému senátu.

Ochránce z uvedených důvodů navrhl předsedovi příslušného soudu a ministrovi spravedlnosti, aby proti předsedkyni senátu podali návrh na zahájení kárného řízení. K danému kroku nedošlo, jelikož předsedkyně senátu po vydání zprávy o šetření na funkci soudce rezignovala.

S problematikou nevhodného chování soudců nepřímo souvisí i otázka **pořizování záznamů ze soudních jednání**. V nynější době, zejména z důvodu nedostatečných rozpočtových zdrojů, a potažmo nemožnosti zajistit vyhovující záznamové zařízení, přetrvává stav, kdy, mimo jednání v trestních věcech, probíhá velké množství soudních jednání, z nichž nelze pořídit záznam v souladu s ustanovením § 40 občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zavedení záznamu průběhu jednání je odůvodněno také vyloučením zkreslování průběhu jednání, nepřesností nebo opomenutí při zachycování právně významných informací. Proto by dle názoru ochránce měl soud účastníky řízení informovat (poučit) o důvodech nepořizování záznamu. V poučení soudu by mělo zaznít i sdělení, že namísto záznamu bude sepsán protokol o jednání. Uvedený postup doporučuje ochránce za účelem ochrany procesních práv účastníků řízení. Účastníci by si měli být po poučení soudu vědomi, že se nemohou spoléhat na doslovný záznam z jednání, který nebude pořizován, ač je zákonem jeho pořízení předpokládáno, a právě proto by měli věnovat zvýšenou pozornost obsahu protokolu.

Stížnosti na průtahy v soudním řízení

Za rok 2012 ochránce nezaznamenal výraznou změnu v počtu podnětů osob vyjadřujících nespokojenost s délkou soudního řízení. Protože však upozorňuje na nutnost systémového řešení k zajištění plynulosti soudních řízení dlouhodobě, rozhodl se využít zvláštního oprávnění a dne 1. června 2012 se obrátil na vládu, aby upozornil na nenaplňování práva na spravedlivý proces soudy (blíže viz kapitola Ochránce a vláda, str. 26).

Rozhodování o určení lhůty k provedení procesního úkonu

Ačkoliv samotné rozhodování o návrhu na určení lhůty představuje výkon nezávislé rozhodovací činnosti, do níž ochránce ani soudní funkcionář nemůže zasahovat, musí dle přesvědčení ochránce soudní funkcionář důsledně sledovat vyřizování dané agendy.

Zvýšená aktivita orgánů státní správy soudů je dle ochránce **žádoucí zejména v případě dohledu nad procesním prostředkem určeným k odstraňování průtahů – návrhem na určení lhůty**. Ochránce ve zprávách o šetření připomíná, že nastane-li situace, kdy soud nepostupuje ve lhůtách stanovených pro vyřizování návrhu na určení lhůty, dle ustanovení § 174a zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jde o průtah v činnosti soudu, který je předseda soudu povinen řešit. Je přitom věcí předsedy každého soudu, jakým způsobem zajistí, aby k průtahům při rozhodování o návrzích na určení lhůty (obdobně jako u ostatních řízení soudu) nedocházelo.

Situace rejstříkových soudů pohledem naplněnosti sbírky listin

Ochránce provedl z vlastní iniciativy šetření za účelem zjištění stavu naplněnosti sbírky listin. V rámci výzkumu odhalil nízkou míru naplněnosti této sbírky, a to z 28 %, což znamená, že **více než dvě třetiny účetních závěrek**, které měly být dle zákona o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) dodány, **ve sbírce listin chybí**. Kontrola naplněnosti sbírky listin není rejstříkovými soudy prováděna v odpovídajícím rozsahu, systematicky a z vlastní iniciativy. Není tedy naplněn záměr státu podrobit soudní kontrole soulad skutkových a právních poměrů zapsaných subjektů v obchodním rejstříku s kogentními ustanoveními obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Rejstříkové soudy nejsou vybaveny dostatečně účinnými právními instrumenty ani odpovídajícím personálním a materiálním zabezpečením.

K uvedené problematice viz též kapitola Nová doporučení ochránce 2012, str. 16.

Laický prvek v soudním rozhodování

Při své činnosti ochránce shledal systémové nedostatky v procesu volby a odvolávání přísedících. Některá zastupitelstva obce v rozporu se zákonem nevyžadují vyjádření předsedy soudu k navrženým osobám. Praktické potíže činí výklad neurčitého právního pojmu obsaženého v předpokladech pro funkci přísedícího – „zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruku, že bude svou funkci řádně vykonávat“, obstarání nezbytných

podkladů pro posouzení předpokladů kandidáta a rovněž prolínání funkce přísedících s právnickými povoláními.

Nevyžádání si vyjádření předsedy soudu ke kandidátům do funkce přísedících dle ochránce způsobuje **nezákonnost rozhodnutí**, jímž je přísedící zvolen. Podle názoru ochránce **nemůže být laický prvek v soudnictví smysluplný, je-li zatížen výběrem kandidáta, který nesplňuje (nesplňoval) zákonné požadavky k výkonu funkce přísedícího**. Ochránce má za to, že za současné právní úpravy není jiná možnost obrany proti rozhodnutí zastupitelstva obce o volbě přísedících, než dozor Ministerstva vnitra dle ustanovení § 124 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zároveň ochránce požaduje, aby Ministerstvo vnitra poskytovalo obcím **metodickou pomoc** k obecným otázkám volby přísedících (rozsah informací o kandidátech, způsob jejich pořizování, získání vyjádření předsedy soudu, vhodnost osobního setkání zastupitelů s kandidáty, apod.) a jejich odvolání. Zatímco doporučení metodické pomoci obcím Ministerstvo vnitra akceptovalo, dozor vykonávat odmítlo.

Ministerstvu spravedlnosti ochránce doporučil zvážení rozšíření zákonných požadavků na přísedící, resp. **komplexní přehodnocení institutu přísedících a jeho právní úpravy**.

Dohled Ministerstva spravedlnosti a předsedů okresních soudů nad soudními exekutory

K ochránci směřuje množství podání v exekučních věcech, včetně těch, v nichž lidé napadají postupy soudních exekutorů. Pouze ve zlomku případů však podali podnět (stížnost) k některému z orgánů státního dohledu nad činností soudních exekutorů. Ten nadto v principu nemůže nahradit nezbytný procesní postup povinného (oprávněného, vlastníka exekucí postižené věci) v samotném exekučním řízení.

Ochránce ve shodě s Ministerstvem spravedlnosti kritizuje praxi některých advokátů a soudních exekutorů, spočívající v **neoprávněném nárokování a přiznávání nákladů oprávněného v exekučním řízení** v podobě odměny podle ustanovení § 12 odst. 2 přísudkové vyhlášky (vyhláška č. 484/2000 Sb.), přestože advokát neučinil žádné úkony při samotném provádění nebo zastavení exekuce, ale pouze převzal případ a podal návrh na nařízení exekuce. V této souvislosti ochránce rovněž přivítal jak **zavedení předžalobní výzvy**, tak další úvahy ministerstva o změnách právní úpravy.

Nově se ochránce opakovaně setkal s podněty napadajícími praktické důsledky problematického **exekučního postihu několikaměsíčního odstupného**. Při jeho celkovém postižení srážkami (nikoliv za jednotlivé následující měsíce) spolu s poslední mzdou by povinnému z odstupného často nezbylo prakticky nic, přestože mu po dobu určenou podle počtu násobků průměrného výdělku, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, nenáleží podpora v nezaměstnanosti [viz § 44a zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Ochránce je přesvědčen o tom, že by zaměstnavatel měl srážky počítat, jako kdyby se jednalo o příjem za příslušný počet následujících měsíců.

2 / 6 / Pozemkové právo

Katastr nemovitostí

Také v roce 2012 se velká část podnětů agendy katastru nemovitostí týkala problematiky **řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí a obnovy katastrálního operátu**. Pochybení, která ochránce v rámci svých šetření shledal, byla zpravidla procesního charakteru, nikoliv věcného či systémového.

Ochránce věnoval svou pozornost tomu, aby stěžovatelům vysvětloval často složitou problematiku fungování katastru nemovitostí a procesního postupu katastrálních úřadů. Ačkoliv významná role fungování katastru nemovitostí spočívá v publicitě věcných práv, nemohou katastrální úřady, jak se stěžovatelé často mylně domnívají, rozhodovat o vlastnických vztazích. V důsledku fungování katastru nemovitostí na evidenčním principu nejsou katastrální úřady oprávněny rozhodovat o správnosti nabývacích listin, což v některých případech může vést například ke vzniku duplicitních zápisů. Na tyto situace stěžovatelé opakovaně poukazovali.

Ochránce pak poskytl stěžovatelům poučení, že tyto případy je třeba řešit buď dohodou duplicitních vlastníků, nebo cestou soudní, nikoliv prostřednictvím katastrálního úřadu.

Veřejný ochránce práv se při své činnosti dále setkal s problémy, jejichž příčinou je **nesprávné interpretování podání stěžovatele katastrálním úřadem**. Ochránce je toho názoru, že správními orgány musí být důsledně dodržována zásada, podle které se podání posuzují podle svého obsahu, bez ohledu na to, jak jsou označena. Tato zásada platí i pro katastrální úřady.

Podnět sp. zn.: 3396/2011/VOP/DV

Návrh na opravu chyby, podaný ve stejné věci po vydání oznámení o neprovedení opravy chyby a po uplynutí lhůty pro vyslovení nesouhlasu, je nutné posuzovat podle jeho obsahu. Automaticky jej není možné považovat za nesouhlas reagující na oznámení o neprovedení opravy chyby, který byl podán opožděně.

Stěžovatel poté, co obdržel oznámení o neprovedení opravy chyby v katastru nemovitostí a po uplynutí lhůty pro vyslovení nesouhlasu, na jehož základě je zahájeno správní řízení, podal ve stejné věci nový návrh. Katastrální úřad pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Hradec Králové tento návrh posoudilo s odkazem na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové jako opožděný nesouhlas s oznámením o neprovedení opravy chyby. Ochránce konstatoval rozpornost uvedeného postupu se zákonem. S názorem ochránce se ztotožnil Český úřad zeměměřický a katastrální.

Veřejný ochránce práv se zabýval také výkladem a aplikací ustanovení § 8 odst. 1 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (zákon č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle kterého je možné zápis do katastru nemovitostí formou záznamu provést jen tehdy, navazuje-li dosavadní zápis v katastru na zápis navrhovaný. Ochránce konkrétně řešil výklad tohoto ustanovení ve vztahu k nařízené exekuci (a následné dražbě) a konstatoval, že je-li v katastru nemovitostí zapsána jako vlastník určitá osoba, které bylo doručeno usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuční příkaz, pak tato osoba má zakázáno nemovitost, která má být předmětem výkonu, převést na jinou osobu. Pokud dojde ke změně zápisu vlastnického práva v katastru nemovitostí na jinou osobu, lze předpokládat, že k převodu došlo neoprávněně. Do katastru nemovitostí je tak možné zapsat osobu, která nemovitost nabyla na základě rozhodnutí o výkonu rozhodnutí vydaného proti tomu, kdo byl v katastru nemovitostí zapsán jako vlastník v době zahájení řízení, a to i přesto, že později byl v katastru evidován jiný vlastník. Ochránce konstatoval, že s ohledem na evidenční roli katastru nemovitostí chová výhrady k této právní konstrukci, avšak současně shledal, že uvedené je odrazem principu, že v dražbě se nabývá vlastnictví originálním způsobem, a to i od nevlastníka.

2 / 7 / Stavby a územní rozvoj

Činnost stavebních úřadů

V dubnu 2012 ochránce uspořádal odborné setkání formou kulatého stolu za účasti pracovníků stavebních úřadů druhého stupně a zástupců Ministerstva pro místní rozvoj. Jeho cílem byla výměna názorů na konkrétní právní problémy, které, podle zjištění ochránce, nejsou stavebními úřady shodně řešeny. Předmětem odborné diskuse byly např. otázka ohlášení stavby překračující parametry ohlášení, otázka posuzování občanskoprávních námitek účastníků řízení či volba efektivního postupu řešení užívání stavby v rozporu s účelem užívání.

Přezkum souhlasů stavebních úřadů

Veřejný ochránce práv dlouhodobě negativně hodnotil **nejednotnost správní praxe** a judikatury v náhledu na povahu souhlasů vydávaných stavebními úřady a právní možnost obrany. Rok 2012 přinesl nový pohled na povahu souhlasů vydávaných dle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a v té souvislosti i na způsob jejich přezkumu. Východiskem z nejednotné praxe správních úřadů i soudů ohledně přezkoumatelnosti souhlasů stavebních úřadů, kterou ochránce komentoval již v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2011, se stalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září

2012, sp. zn.: 2 As 86/2010. Tímto byl vysloven jednoznačný závěr, dle něhož souhlasy vydávané podle stavebního zákona, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení stavebníka, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval, že tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Soudní ochrana práv třetích osob, např. vlastníků sousedních nemovitostí, je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 soudního řádu správního.

Ochránce obecně hodnotí citovaný judikát rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jako **významný přínos pro sjednocení správní praxe při využívání tzv. zjednodušených procesních postupů dle stavebního zákona**. Ze závěrů soudu pak vycházel také při své další činnosti při vyřizování podnětů občanů.

Certifikát autorizovaného inspektora

Ochránce od počátku účinnosti nového stavebního zákona, jenž zavedl právní úpravu tzv. zkráceného stavebního řízení formou vydání certifikátu autorizovaného inspektora, usiloval o změnu stavebního zákona tak, aby proti certifikátu byl možný opravný prostředek. Cílem bylo zajistit právní ochranu osob, které mají vlastnická či jiná práva k sousedícím nemovitostem a které by jinak byly účastníky řízení o povolení stavby.

Veřejný ochránce práv shledává i po vydání usnesení Zvláštního senátu soudců Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu ze dne 6. září 2012, sp. zn. Konf 25/2012 výkladové nejasnosti ohledně otázky právní ochrany osob, které by jinak byly účastníky řádného stavebního řízení. Zvláštní senát konstatoval, že **jedinou možností nápravy certifikátu autorizovaného inspektora je vydání deklaratorního rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo**. Ochránce proto vede komunikaci s Ministerstvem pro místní rozvoj s cílem vydat metodické stanovisko k postupu stavebních úřadů při přezkoumání certifikátů vydaných do 31. prosince 2012. Cílem vydání metodického stanoviska je zajištění jednotné aplikační praxe stavebních úřadů na celém území státu.

Námitky sousedů proti stavbě

V roce 2012 se začal ochránce systematičtěji zabývat otázkou, jak má stavební úřad hodnotit podané námitky sousedů proti plánované stavbě. Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že stavební úřad nevystačí jen s posouzením souladu stavby se stavebními předpisy a technickými normami, ale že musí hodnotit též otázku, zda nebude stavbou či jejím provozem nad míru přiměřenou poměrům obtěžováno okolí. Ochránce je toho názoru, že pokud v rámci řízení vedených podle stavebního zákona stavební úřad obdrží občanskoprávní námitku účastníka řízení, např. že plánovaná stavba zastíní jeho stavbu či pozemek, **musí tuto námitku posoudit též z hlediska občanského zákoníku** (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který zakazuje obtěžování sousedů nad míru přiměřenou poměrům. Stavební úřady si toho ale mnohdy nejsou vědomy a tápají i ohledně toho, podle jakých hledisek mají otázku obtěžování hodnotit, neboť metodické vedení ze strany Ministerstva pro místní rozvoj je v tomto směru nedostatečné.

Památková péče

V průběhu uplynulého roku ochránce obdržel několik podání, týkajících se realizace významných stavebních záměrů na území hlavního města Prahy, které se zásadním způsobem dotýkaly zájmů památkové péče. V rámci šetření těchto případů ochránce zjistil pochybení v rámci výkonu činnosti orgánu státní památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy, přičemž zjištěná pochybení musel označit za vážné selhání státní památkové péče. Mimo jiné ochránce kritizoval Magistrát hlavního města Prahy za to, že akceptoval stavební činnost (investiční záměr) na kulturní památce a v exponovaném památkově chráněném území, aniž by tento záměr byl předtím předložen k posouzení Národnímu památkovému ústavu v Praze.

Podnět sp. zn.: 5819/2011/VOP/JSV

Orgán státní památkové péče při rozhodování o povolení odstranění nemovité kulturní památky (z jiných než z důvodů stavebních závad) musí vždy poměřovat důvodnost demolice ve vztahu k zájmu na zachování kulturně-historických hodnot nemovitosti.

Povolení odstranění nemovité kulturní památky (z jiných důvodů než z důvodů stavebních závad) nemusí předcházet rozhodnutí o zrušení prohlášení nemovitosti za kulturní památku.

Pokud orgán státní památkové péče přesvědčivě odůvodní odchýlení se od vyjádření příslušné odborné organizace státní památkové péče, není z tohoto důvodu možné jeho závazné stanovisko rozporovat pro nezákonnost.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo občanské sdružení KZsP s žádostí o přešetření postupu příslušných orgánů státní památkové péče ve věci demolice nároží Václavského náměstí a Opletalovy ulice v Praze. Magistrát hlavního města Prahy vydal podmíněně souhlasné závazné stanovisko k danému investičnímu záměru. Učinil tak přes negativní odborné vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v hlavním městě Praze. Ačkoliv Ministerstvo kultury ve zkráceném přezkumném řízení podmíněně souhlasné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy zrušilo, ministr kultury na základě návrhu rozkladové komise toto rozhodnutí zrušil a přezkumné řízení zastavil.

Po provedeném šetření vydal ochránce zprávu, v níž konstatoval, že Magistrát hlavního města Prahy při rozhodování o povolení odstranění nároží Václavského náměstí a Opletalovy ulice v Praze se nevypořádal s důvodností demolice ve vztahu k zájmu na zachování kulturně historických hodnot nemovitostí a daného území, které je památkovou rezervací. Nadto, dle názoru ochránce, bez přesvědčivého odůvodnění Magistrát hlavního města Prahy odmítl argumenty Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v hlavním městě Praze, jehož odborné vyjádření bylo podkladem v řízení o vydání závazného stanoviska.

Na základě zprávy o šetření ministryně kultury pozastavila vykonatelnost rozhodnutí Ministerstva kultury o neprohlášení jednoho z objektů demolice nároží za kulturní památku a současně rozhodla o přiznání předběžné památkové ochrany tomuto objektu.

Ochrana před hlukem

V roce 2012 obdržel ochránce velké množství podnětů, týkajících se nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (nařízení vlády č. 272/2011 Sb.), včetně námitek, rozporujících výklad některých ustanovení uvedeného nařízení. Stěžovatelé upozorňovali, že **nařízení umožňuje nejasný či dvojí výklad**, resp. poukazovali na přímý rozpor s předmětem právní regulace, tedy s ochranou veřejného zdraví. Ochránce v této věci inicioval pracovní setkání se zástupci Ministerstva zdravotnictví, některých vybraných hygienických stanic a Národní referenční laboratoře pro komunální hluk. Cílem setkání bylo i vyjasnění některých aktuálních otázek na úseku ochrany před hlukem, s nimiž se ochránce při své činnosti opakovaně setkává.

Následně ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy, v jehož rámci vyzval ministra zdravotnictví, aby se zasadil o dílčí novelu zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), v zájmu provedení změn některých ustanovení týkajících se ochrany před hlukem. **Oddalování legislativního řešení problematických otázek (s odkazem na připravovaný nový zákon o hluku) považuje ochránce za nepřijatelné.** V rámci šetření z vlastní iniciativy se bude i nadále zabývat otázkami účastenství osob dotčených hlukem v řízeních o vydání povolení k provozování zdroje hluku, problematikou ojediněle a krátkodobě se vyskytujících hlukových expozic, otázkou sdílené odpovědnosti více provozovatelů zdroje hluku a nákladů měření hluku.

K problematice hluku viz též kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 28.

2 / 8 / Životní prostředí

Záplavová území

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zabývá podněty občanů, které se týkají **výstavby staveb v záplavových územích**, případně přímo v jejich aktivní zóně, ve které je až na výjimky zakázáno stavby provádět. Stěžovatelé obvykle namítají, že umístěním staveb do záplavového území dojde ke snížení průtočnosti vody v dané lokalitě a tím pádem ke zhoršení průběhu povodní. Rovněž bylo některými stěžovateli poukazováno na skutečnost, že pro stanovení aktivní zóny záplavového území byla použita nevhodná metoda.

V roce 2012 se ochránce rozhodl zahájit vůči Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu zemědělství, krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy šetření z vlastní iniciativy. Cílem šetření je především poukázat na problémy, které se v praxi v oblasti ochrany před povodněmi objevují. Jedná se především o problematiku včasné aktualizace záplavových území a aktivních zón záplavových území na významných vodních tocích, případně jejich vyhlášení, jestliže k němu doposud nedošlo. Dále jsou předmětem šetření zkušenosti jmenovaných úřadů s procesem vyhlašování a změn rozsahu aktivní zóny záplavového území a zjištění, zda nedochází k účelovému vyjímání nemovitostí z této aktivní zóny. Šetření je zaměřeno také na praxi vodoprávních úřadů ohledně vydávání souhlasu k umístění stavby v záplavovém území (nikoli v jeho aktivní zóně).

Po návštěvě vybraných krajských úřadů a Ministerstva životního prostředí v listopadu 2012 ochránce uspořádal odborné setkání formou kulatého stolu za účasti úřadů, vůči nimž bylo šetření zahájeno. Problematikou záplavových území se veřejný ochránce práv hodlá i nadále zabývat.

Program Zelená úsporám

Na veřejného ochránce práv se obrátila řada stěžovatelů v souvislosti s dotacemi z programu Zelená úsporám. Jejich podněty směřovaly především vůči postupu Státního fondu životního prostředí (dále jen „Fond"), který zajišťoval administraci žádostí a z jehož příjmů byly dotace vypláceny, ale také vůči postupu ombudsmanky programu Zelená úsporám a Ministerstvu životního prostředí jako správci Fondu.

Veřejný ochránce práv může v uvedené záležitosti působit pouze vůči Ministerstvu životního prostředí, nemůže však zajistit, aby byla konkrétním žadatelům dotace v jimi požadované výši proplacena, případně změnit rozhodnutí o dotaci či stanovených podmínkách, za kterých se poskytuje.

Vzhledem k množství podnětů, které ochránce v souvislosti s programem Zelená úsporám obdržel, zahájil vůči Ministerstvu životního prostředí, resp. ministrovi šetření z vlastní iniciativy. Šetření ochránce je zaměřeno především na prověření procesního postupu ministra **při zamítání žádostí o dotaci**, neboť ochránce **shledal praxi, kdy žadatelé nebyli informováni o způsobu vypořádání svých vznesených námitek**, jako rozpornou s principy dobré správy.

Ochránce není ve shodě s ministrem v otázce, zda se na postup ministerstva, eventuálně Fondu, vztahuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce zastává názor, že vyloučit aplikaci správního řádu na rozhodovací proces ministra není možné. Podle jeho názoru dotace poskytovaná Fondem (byť o ní rozhoduje sám ministr) není dotací ze státního rozpočtu, neboť příjmy plynoucí do Fondu nejsou příjmy státního rozpočtu.

Ochrana přírody a krajiny

V průběhu roku 2012 ukončil veřejný ochránce práv rozsáhlé šetření, které se týkalo postupu Ministerstva životního prostředí a Správy národního parku Šumava v souvislosti s kácením stromů v Národním parku Šumava v červenci a srpnu 2011. Ochránce dospěl k závěru, že **Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava neměla v době kácení stromů příslušná povolení**. Jednalo se o souhlas k zásahu proti škůdcům, o výjimku ze zakázaných činností v Národním parku Šumava a o stanovisko orgánu ochrany přírody, zda kácení může mít významný vliv na území Natura 2000, které požívá zvýšené ochrany.

Podnět sp. zn.: 4064/2011/VOP/MPO

Subjekt hospodařící v národním parku si musí k zásahům proti lesním škůdcům opatřit příslušný souhlas, a to i v těch případech, kdy disponuje výjimkami ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin.

V národním parku je, bez předchozího řízení o vydání výjimky ze zakázaných činností v národním parku, zakázáno kácení, jehož výsledkem je vznik holin.

V případě, že orgán státní správy v oblasti ochrany přírody zjistí, že je kácení v národním parku prováděno bez příslušných povolení a výjimek, je jeho povinností postupovat dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tj. stanovit pro kácení stromů podmínky, nebo další kácení kůrovcem napadených stromů zakázat.

Veřejný ochránce práv šetřil činnost Správy Národního parku Šumava jako orgánu státní správy, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí, na základě podnětu podaného občanským sdružením ve věci kácení kůrovcem napadených stromů, které probíhalo v červenci a srpnu roku 2011 v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že subjekt hospodařící ve zvláště chráněném území si musí v zákonem stanovených případech opatřit příslušné souhlasy a povolení. Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava však příslušnými povoleními nedisponovala. Na tuto situaci byly povinny odpovídajícím způsobem reagovat příslušné správní orgány – Správa Národního parku Šumava jako orgán státní správy, Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí, k čemuž však nedošlo.

Protože v dané záležitosti nebylo ze strany orgánů státní správy přijato dostatečné opatření k nápravě, využil ochránce svého sankčního oprávnění a případ medializoval.

Státní báňská správa

Ochránce vedl šetření z vlastní iniciativy ve věci výkonu státní správy na úseku hornictví. Konkrétně se jednalo o problematiku **(ne)aktuálnosti podmínek ochrany ložisek černého uhlí** v části chráněného ložiskového území české části hornoslezské pánve.

Šetření bylo zahájeno na základě informací a podkladů získaných v rámci jiných šetření, souvisejících s problematikou hornictví a výkonem státní báňské správy. Z nich vyplývalo, že podmínky ochrany chráněného ložiskového území, stanovené v dotčeném území nereflektují současný (reálný) stav v území a nesprávným způsobem tak omezují vlastníky nemovitostí ve vymezeném chráněném ložiskovém území, zejména pokud se jedná o stavební činnost.

Výsledky šetření ukázaly, že i přes určitou snahu ze strany Ministerstva životního prostředí, které je ústředním orgánem státní správy pro stanovení chráněného ložiskového území, není situace uspokojivá. Příčinu lze hledat zejména v nedostatečné právní úpravě. Na tuto skutečnost bylo ze strany veřejného ochránce práv opakovaně v minulosti upozorňováno. Ministr životního prostředí se ztotožnil s názorem ochránce na popis současné situace, přičemž souhlasil i s tím, že **je potřebná komplexní a systémová novelizace právních předpisů z oblasti hornictví.**

2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu

Nahlížení do spisu osobami odlišnými od účastníků řízení

Ochránce se opakovaně setkal s případy zamítnutých žádostí o nahlédnutí do spisu podaných osobami odlišnými od účastníků řízení. Tyto osoby, dotčené spáchaným přestupkem, se z nejrůznějších důvodů nestaly účastníky řízení (často proto, že věc byla neodůvodněně odložena). Podle § 38 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je nezbytné, aby žadatel, mimo jiné, prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu.

Dle ochránce **lze právní zájem na nahlédnutí do spisu dovodit tehdy, pokud žadateli vznikla újma, která je žalovatelná** (ať v soukromoprávní či trestněprávní rovině), **a žadatel deklaruje vůli k podání žaloby** (např. na náhradu škody, poskytnutí přiměřeného zadostiučinění či náhradu nemajetkové újmy v penězích) **nebo trestního oznámení**. Prokázání právního důvodu k nahlédnutí do spisu není možné podmiňovat předložením plné moci advokátovi, neboť pro podání žaloby není právní zastoupení povinné. Stejně tak nelze zpřístupnění spisu podmiňovat předložením samotné žaloby, neboť právě údaje ze spisu žadatel zpravidla potřebuje k její formulaci.

Pokud správní orgán žádost zamítne, je povinen o tom vydat usnesení dle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu. Proti němu lze podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu. Rozhodnutí, jímž nebylo povoleno nahlédnutí do spisu osobě, která není a nebyla účastníkem řízení, podléhá soudnímu přezkumu (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2010, sp. zn.: 5 As 75/2009).

Vyrozumění poškozeného o odložení věci

Ochránce se často setkává s postupem správních orgánů, které vyrozumí o odložení věci dle ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) pouze poškozeného, jemuž byla způsobena majetková škoda. Ochránce dlouhodobě pojem „poškozený" ve vztahu k ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích vnímá šířeji. **Poškozeným je** dle jeho názoru **ten, kdo byl oznámeným jednáním nějakým způsobem objektivně dotčen** (nejen na majetku, ale též na zdraví, na cti apod.). Vychází přitom nejen ze systematického výkladu zákona, ale též z účelu, který zakotvení povinnosti vyrozumět poškozeného o odložení věci sleduje.

Dle názoru ochránce je smyslem tohoto ustanovení umožnit osobě poškozené přestupkem, aby se mohla proti případnému nezákonnému odložení věci bránit, ať už podáním podnětu nadřízenému správnímu orgánu k opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu, či podnětu k postupu dle ustanovení § 126 odst. 1 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Vymezení přestupku ublížení na zdraví z nedbalosti

Ochránce se setkal i s případem, kdy správní orgán projednával přestupek proti občanskému soužití ublížením na zdraví z nedbalosti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Dovodil, že znaky skutkové podstaty tohoto přestupku jsou naplněny tehdy, pokud jsou následky zranění závažnější, než v případě úmyslného drobného ublížení na zdraví dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Tento závěr vycházel z metodiky Ministerstva vnitra.

Podnět sp. zn.: 4972/2011/VOP/IK

Ke spáchání přestupku nedbalostního ublížení na zdraví postačí způsobení drobného zranění; pojem „drobné ublížení na zdraví" ve skutkové podstatě přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích je třeba vymezit k trestnému činu ublížení na zdraví dle ustanovení § 146 trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů), resp. k pojmu ublížení na zdraví definovaném v ustanovení § 122 odst. 1 trestního zákoníku.

Podnět stěžovatele V. P. se týkal postupu Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem, Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a Ministerstva vnitra v přestupkové věci pana J. B. Ten se snažil stěžovatele vytlačit z budovy Obecního úřadu K., přičemž pan V. P. zakopl a při pádu si způsobil drobné zranění.

Správní orgány, aniž by se blíže zabývaly posouzením jednání pana B. z hlediska vědomé či nevědomé formy nedbalosti, odmítly, že by tímto jednáním byla naplněna skutková podstata přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, neboť dle jejich názoru je třeba k naplnění znaků skutkové podstaty tohoto přestupku způsobení zranění, které je závažnější než drobné, jež je zmíněno ve skutkové podstatě přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Tento závěr je shodný s názorem Ministerstva vnitra prezentovaným v Zápisu z konzultačního dne odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 9. prosince 2009.

Ochránce se s tímto názorem neztotožňuje. Lze si představit celou škálu zranění, včetně řezných či tržných, ve kterých nebude shledáno ublížení na zdraví ve smyslu trestního zákona, a tudíž budou považována za drobná ublížení na zdraví dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Při logice, kdy v rámci skutkové podstaty ublížení na zdraví z nedbalosti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích je možno v rámci přestupkového řízení postihnout pouze závažnější ublížení na zdraví než drobná, by bylo třeba nutně dospět k absurdnímu závěru, že by bylo možno ve skutkové podstatě přestupku ublížení na zdraví z nedbalosti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích postihnout pouze jednání s následky, které odpovídají trestnému činu ublížení na zdraví dle ustanovení § 122 odst. 1 trestního zákoníku.

Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích nerozeznává „méně závažné drobné ublížení na zdraví" a „závažnější drobné ublížení na zdraví", které by již bylo postižitelné v rámci skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, je třeba vycházet při vymezení odpovědnosti za tento přestupek nikoliv ze závažnosti následků, ale ze samotného faktu, zda určitým jednáním došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti. V předmětné skutkové podstatě se koneckonců o závažnosti následků ublížení na zdraví nehovoří. Tuto otázku a další okolnosti je možno řešit v rámci rozhodování o druhu a výši sankce, popř. lze dle okolností zvážit upuštění od uložení sankce.

Ministerstvo vnitra závěry ochránce v této věci akceptovalo.

2 / 10 / Policie

Stížnostní postup

Po několika letech soustavného tlaku ochránce byl policejním prezidentem vydán Závazný pokyn policejního prezidenta č. 230/2012, týkající se, mimo jiné, problematiky vyřizování stížností.

Tímto pokynem, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2013, byl do policejní praxe implementován dlouhodobý názor ochránce, že **odpověď na stížnost** dle § 175 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **by měla kromě závěru o (ne)důvodnosti stížnosti obsahovat i odůvodnění takového závěru**, resp. by mělo být reagováno na stěžejní stížnostní body.

Při této příležitosti nelze pominout, že k určité nápravě došlo již v minulosti (v průběhu roku 2011), kdy ředitelé Krajských ředitelství policie byli instruováni, aby při vyřizování stížností postupovali v duchu právního názoru ochránce. Pakliže ale stěžovatel nebyl s vyřízením stížnosti spokojen a využil možnosti dané § 175 odst. 7 správního řádu a požádal o prošetření způsobu vyřízení stížnosti, dostalo se mu odpovědi policejního prezidenta, která ale nezřídka žádné obšírné odůvodnění neobsahovala.

Eskorty osob na protialkoholní záchytné stanice

V průběhu roku 2012 se ochránce zabýval případy převozů osob na protialkoholní záchytné stanice. V průběhu jeho šetření vyplynul na povrch určitý alibismus jak Policie České republiky, tak příslušných zdravotnických zařízení, kdo je vlastně odpovědný za diskutabilní umístění osoby na záchytné stanici.

Dle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (zákon č. 379/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) platí, že pokud poskytovatel zdravotních služeb k tomu odborně a provozně způsobilý zjistí, že ošetřovaná osoba není ohrožena na životě selháním základních životních funkcí, ale pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky nekontroluje své chování a tím bezprostředně ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, nebo je ve stavu vzbuzujícím veřejné pohoršení, je tato osoba povinna se podrobit ošetření a pobytu v záchytné stanici po dobu nezbytně nutnou k odeznění akutní intoxikace. Z tohoto ustanovení vyplývá, že **subjektem, který o umístění osoby na záchytné stanici rozhoduje, je lékař.** Ten ale zpravidla vychází z informací, které mu sdělí policie (nebo obecní policie). Lékař nemá možnost si ověřit tvrzení týkající se zejména ohrožování veřejného pořádku nebo majetku.

Ochránce zastává názor, že pokud je osoba nekontrolující své chování převážena na záchytnou stanici, musí u ní již v tomto momentu být dány i ostatní důvody předpokládané zákonem (viz výše). **Pakliže tyto ostatní důvody dány nejsou a osoba je z rozhodnutí lékaře, který se spolehl na nepravdivé nebo neúplné údaje sdělené policií, umístěna na záchytné stanici, jedná se o pochybení policie.** Dle názoru ochránce totiž k posouzení toho, zda někdo nekontroluje své chování a tím bezprostředně ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, nebo je ve stavu vzbuzujícím veřejné pohoršení, není v první fázi třeba odborných lékařských znalostí. Policista (strážník) je k takovému posouzení plně způsobilý, neboť již z definice se musí jednat o naprosto abnormální chování.

Pobyt na záchytné stanici představuje omezení osobní svobody, k němuž v některých případech pacient zpětně (zákon počítá se lhůtou 24 hodin) poskytne souhlas. V opačném případě má poskytovatel zdravotních služeb povinnost oznámit převzetí, byť na relativně krátkou dobu pobytu na záchytné stanici, soudu. Na praxi umisťování na záchytnou stanici a tamní poměry upozornil případ, o kterém v roce 2012 rozhodl Evropský soud pro lidská práva ve věci Bureš proti České republice (rozhodnutí ze dne 18. října 2012, stížnost č. 37679/08). Prostřednictvím komunikace s vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva ochránce navrhl přikročit k novelizaci zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami tak, aby odpovídal požadavkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.). Konkrétně požadavku na jasnost a předvídatelnost ustanovení zákona, na základě kterého dochází k omezení svobody [čl. 5 odst. 1 písm. e)], což současné formulace zákona podle názoru ochránce nesplňují. Zákon by měl rovněž jasně stanovit, že umístění osoby na záchytné stanici je až krajním řešením a je možné jen tehdy, je-li to nezbytné a nelze využít mírnějších opatření.

Práva osob omezených na svobodě

Ochránce svým šetřením individuálního podnětu přispěl ke změně dlouhodobé praxe policie vůči osobám omezeným na svobodě.

Podnět sp. zn.: 4753/2011/VOP/MK

Práva osob umístěných do cel ve smyslu § 33 zákona o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů) lze přiměřeně aplikovat i na osoby omezené na svobodě jiným způsobem (např. umístěné do místnosti pro zajištěné a předvedené). Pokud jde o poskytování stravy, mělo by být postupováno přiměřeně denní době a očekávané době omezení svobody.

Na ochránce se obrátil pan P. K. se stížností na postup Policie České republiky vůči své osobě v souvislosti s podezřením ze spáchání dopravního přestupku (které se v rámci správního řízení neprokázalo) a se stížností na vyřízení svých stížností příslušnými orgány Policie České republiky.

Ochránce shledal pochybení v neposkytnutí stravy (oběda) navzdory tomu, že stěžovatel byl omezen na svobodě v dopoledních hodinách a k jeho propuštění došlo až v době po-obědové.

Ochránce konstatoval, že by při poskytování stravy mělo být postupováno individuálně s ohledem na předpokládanou dobu omezení svobody té které osoby. Strava by měla být poskytována v souladu s běžným denním režimem, tedy snídaně – oběd – večeře, a to bez ohledu na to, jak dlouho je osoba na svobodě omezena. Bude-li na svobodě omezena osoba v 11:30 hod. z důvodu zjištění její totožnosti, lze předpokládat, že toto omezení nebude delší než cca hodinu. Poskytnutí oběda tedy zjevně není nutné. Pakliže ale dojde k omezení osoby na svobodě v 11:00 hod. a není možné kvalifikovaně odhadnout dobu propuštění, pak by dle názoru ochránce mělo v době oběda (tj. cca v poledne) dojít k nabídce poskytnutí stravy, byť se může ukázat, že osoba bude krátce po jejím zkonzumování propuštěna.

Výtka ochránce byla policií akceptována.

2 / 11 Vězeňství

Ochránce v roce 2012 uspořádal odbornou konferenci za účasti představitelů Vězeňské služby České republiky (dále jen „vězeňská služba"), Ministerstva spravedlnosti a dalších institucí participujících na penitenciárním systému. Cílem bylo upozornit na aktuální problémy českého vězeňství.

Hygienické podmínky, špatné zacházení

Úsporná opatření zavedená generálním ředitelem vězeňské služby v roce 2010 z důvodu nedostatku finančních prostředků se dle poznatků ochránce nejvíce projevila v hygienických podmínkách vězněných osob. Namísto Evropskými vězeňskými pravidly stanoveným standardem pro umytí se v teplé vodě „pokud možno denně minimálně však dvakrát týdně", bylo uvedeným vnitřním pokynem umožněno odsouzeným sprchování v teplé vodě jednou týdně, ve výjimečných případech pak častěji. V praxi na tento pokyn věznice zareagovaly stanovením či **omezením** již existujících **časových intervalů, ve kterých je možno využívat umývárny** (mimo stanovený čas se buďto zamykají, nebo je uzavírán přístup teplé vody). V roce 2012 ochránce shledal podmínky na jednom z oddělení ve Věznici Kynšperk nad Ohří natolik špatné, že naplňují definiční znaky špatného zacházení (z důvodu kombinace přeplněnosti a právě špatných hygienických podmínek). Odsouzeným bylo sice umožněno se sprchovat dvakrát týdně, leč interval, kdy byla umývárna přístupná, byl natolik krátký, že možnosti umýt se využívala pouze polovina stohlavého oddílu. Takto nastavené podmínky na oddíle vyvolávaly konflikty mezi odsouzenými v situaci, kdy museli sdílet ložnici s jinými odsouzenými, kteří základní hygienické úkony neprováděli. Věznice argumentovala tím, že se odsouzení nemyjí ze své vůle. V daném případě byl však **interval otevření umýváren nedostatečný pro to, aby se umyli všichni odsouzení** (a to i za předpokladu funkčnosti všech sprch). V tomto smyslu se ochránce přiklonil k argumentaci stěžovatele, že sprchovat se chodí pouze jedinci, kteří si využití této možnosti dokáží „prosadit". Obdobně pak byl nastaven i interval pro vykonání ranní a večerní hygieny. Ochránce závěrem konstatoval, že byť se popisované problémy týkají prostředí, v němž je vykonáván trest odnětí svobody, je nezbytné i zde **umožnit dodržovat základní hygienické a civilizační návyky**.

Mikroklimatické podmínky

Ochránce se v roce 2012 rovněž setkal se špatnými mikroklimatickými podmínkami na celách vězněných osob (zejména teplota, proudění a vlhkost vzduchu). Ministerstvo spravedlnosti nestanovilo pro stavby, vůči nimž vystupuje jako zvláštní stavební úřad (tedy vězeňská zařízení), žádné limity na podzákonné úrovni. Obdobný nedostatek lze konstatovat v oblasti požadavků na prosvětlení prostor, v nichž vězněné osoby tráví svůj čas. Ochránce i s ohledem na svá zjištění z návštěv vazebních věznic v roce 2010 doporu-

čil již v minulosti vězeňské službě, aby ve spolupráci se stavebním úřadem při Ministerstvu spravedlnosti a s Ministerstvem zdravotnictví, resp. s hlavním hygienikem, upravila vnitřním předpisem výše uvedené limity ve vztahu k vězeňským zařízením. Vězeňská služba zastává názor, že limity stanovené obecnou právní úpravou se vztahují i na vězeňská zařízení. Ochránce proti tomuto rozhodnutí v zásadě nic nenamítá, pouze upozorňuje, že právě s ohledem na své poznatky není přesvědčen, že jsou ve všech případech obecné limity respektovány. **Nedostatečné mikroklimatické podmínky jsou jedním z psychohygienických stresorů, které negativně působí na chování a psychiku vězně**. Někteří vězni přitom mohou v těchto prostorách pobývat měsíce. Ve Vazební věznici Praha Ruzyně např. z důvodu hlučnosti (pokřikování vězněných osob z oken) byla okna napevno uzavřena. Po zahájení šetření ochránce věznice zadala Zdravotnickému ústavu provést měření mikroklimatických podmínek na celách. Výsledky byly tristní, zejména pokud šlo o proudění vzduchu. Ochránce konstatoval, že pořádek a klid na celách musí být především zajišťován dozorčí službou, a to prostřednictvím kázeňského řízení, nikoliv fixním uzavřením oken. Okna byla po ukončení šetření ochránce znovu otevíratelná.

Oddělení se zesíleným stavebnětechnickým zabezpečením (dále „Oddělení")

Na toto Oddělení jsou umísťováni odsouzení, kteří během výkonu vazby či trestu odnětí svobody např. uprchli, spáchali zvlášť závažný trestný čin nebo to vyžadují výjimečné okolnosti (vážné ohrožení bezpečnosti v případě úspěšného útěku, terorizování spoluodsouzených, vyhrožování personálu a jeho rodinám). S umístěním na Oddělení jsou spojena zvýšená bezpečnostní opatření, představující další omezení práv a svobod (např. bývají trvale uzamykáni na celách, jejich vycházky probíhají odděleně od ostatních odsouzených a pod přímým dohledem příslušníka, návštěvy jsou zpravidla bezkontaktní, stravování probíhá přímo v celách apod.). Existence Oddělení dosud **nemá oporu v zákoně**, nýbrž jen v podzákonném právním předpisu, což ochránce v minulosti opakovaně kritizoval. Další podrobnosti ohledně Oddělení stanoví vnitřní předpis vězeňské služby. Ochránce své připomínky zopakoval v roce 2012 prostřednictvím připomínkového řízení k novele zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nově by měl být institut Oddělení upraven přímo v zákoně, včetně procesu zařazování a vyřazování z tohoto oddělení.

Podnět sp. zn.: 2290/2011/VOP/MS

Z judikatury Nejvyššího soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zásada ne bis in idem se vztahuje v určitých případech i na konflikt přestupkového a trestního řízení. Nelze v obecné rovině říci, že každé pravomocné rozhodnutí o (kázeňském) přestupku vytváří překážku věci rozhodnuté pro trestní stíhání ohledně téhož skutku. Pokud se však rozhodnutí o uložení kázeňského trestu a trestní stíhání týkají sice téhož skutku (totožnost skutku), avšak znaky příslušných skutkových podstat na tento skutek aplikovaných nejsou alespoň zčásti stejné (totožnost skutkových podstat), zásada ne bis in idem zůstává nedotčena.

Účelem zařazení odsouzeného na Oddělení není donutit jej k tomu, aby plnil příkladně program zacházení. Umístění do tohoto Oddělení slouží k minimalizaci zvláště závažného chování odsouzeného, v případech, kdy tak stanoví řád výkonu trestu odnětí svobody. Doba umístění musí individuálně odrážet reálná bezpečnostní rizika.

Stěžovatel uprchl z Věznice Kynšperk nad Ohří, za což byl odsouzen k dalším dvěma letům odnětí svobody. V souvislosti s útěkem byl přemístěn do Věznice Horní Slavkov, kde byl umístěn na Oddělení. Za tentýž útěk byl rovněž kázeňsky trestán. Namítal proto, že byl de facto třikrát potrestán (odsouzení, umístění na Oddělení a kázeňský trest). Šetření ve věci vícenásobného trestání bylo ukončeno při konstatování, že vězeňská služba nepochybila, když stěžovatele umístila na Oddělení po jeho útěku a uložila mu kázeňský trest. Otázkou je, zda nemělo být následující trestní řízení zastaveno pro překážku dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tuto otázku však ochránci nepřísluší zkoumat, neboť je mu zákonem zapovězeno zasahovat do rozhodovací činnosti soudu. Stěžovatel byl poučen o tom, jakým způsobem je možné zvrátit pravomocný rozsudek a této možnosti využil.

Šetření ohledně umístění odsouzeného na Oddělení bylo ukončeno konstatováním pochybení na straně vězeňské služby, pro nedůvodně dlouhou dobu umístění na uvedeném oddělení (3 roky a 5 měsíců). Byť v případě zařazení na Oddělení nelze hovořit o trestu, který by podléhal zásadě ne bis in idem, ochránce shledal, že prvotním a jediným legitimním důvodem pro zařazení odsouzeného na Oddělení v daném případě bylo zabránění opakování pokusu o útěk, respektive minimalizace tohoto rizika. Věznice v daném případě argumentovala tím, že důvodem trvajícího dlouhodobého zařazení odsouzeného na Oddělení je neplnění programu zacházení z jeho strany, což však není důvodem pro zařazení na toto oddělení. Uvedenou dobu pobytu stěžovatele na Oddělení v tomto ohledu ochránce shledal jako nepřiměřenou i s ohledem na standardy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Stěžovatel byl v průběhu šetření ochránce z Oddělení vyřazen a umístěn na standardní oddíl.

2 / 12 / Doprava

Veřejné cesty

Po deseti letech soustavného tlaku ochránce **započalo Ministerstvo dopravy legislativní proces směřující ke změně působnosti silničních správních úřadů** z tzv. obcí I. typu na obecní úřady obcí s rozšířenou působností (blíže viz kapitola Ochránce jako připomínkové místo, str. 28). Veřejný ochránce práv očekává významné zlepšení výkonu agendy správy pozemních komunikací a věří, že k přijetí připravované novely v roce 2013 skutečně dojde. Předložený záměr podporují rovněž všechny kraje.

V roce 2012 se v agendě pozemních komunikací (veřejných cest) ochránce opět setkával nejčastěji se stížnostmi na výsledky deklaratorních řízení o existenci komunikace, resp. řízení o odstranění pevných překážek. Stěžovatelé rovněž často napadali stanovování dopravního značení na účelových i místních komunikacích. Velmi početná skupina stížností nadále dokládá, **že správní řízení silničních správních úřadů trvají i několik let**. Za nejčastější příčinu nepřiměřené délky řízení lze označit opakované vracení věci odvolacím orgánem zpět prvé instanci. Důvodem je obvykle **neschopnost menších obecních úřadů kvalitně provést správní řízení** dbající procesních práv účastníků, jejich snížená schopnost vypořádat se se samotným hmotněprávním základem příslušného řízení a shromáždit potřebné důkazy.

Veřejný ochránce práv proto změnil strategii a „průtahová řízení" prošetřuje zjednodušeným způsobem. Ve výsledku **navrhuje opatření k nápravě v podobě odškodnění účastníků za nepřiměřenou délku správního řízení.** Ochránce musí nahlížet na tuto problematiku celostním pohledem, neboť Česká republika, jako právní demokratický stát, musí odpovídat za (ne)dodržování svých zákonů a Ústavy ze strany svých orgánů. Je věcí zákonodárce (a tedy odpovědností státu), jak rozdělí příslušné kompetence mezi správní úřady státu a orgány územních samospráv, které vykonávají v přenesené působnosti pro stát a na jeho „objednávku" veřejnou správu. Vysvětlení průtahů obtížností právně komplikovaných správních řízení pro starosty malých obcí může být sice z pohledu jednotlivce vysvětlením, nejedná se však o skutečnost, která by nepřiměřenou délku řízení omlouvala a zbavovala tak stát povinnosti poskytnout postiženým osobám finanční satisfakci.

Registr vozidel

Na začátku července 2012 byl spuštěn tzv. nový registr vozidel, který s sebou přinesl nemálo komplikací, a to jak pro úřady a úředníky, tak především pro občany. Ti vzhledem k jeho opakovaným výpadkům nemohli včas provádět registrační úkony od nich vyžadované. Na kolaps nového registru vozidel v hojné míře upozorňovala zejména média. Ochránce v této souvislosti kupodivu neobdržel významný počet podnětů, což si vysvětluje tím, že lidé patrně chápali, že se **v tomto případě nejedná o zlou vůli či nezákonnost ze strany registračních míst, ale o důsledek nefunkčního systému.**

K problematice registru vozidel ochránce nicméně vydal tiskovou zprávu, v níž **informoval** veřejnost o **možnostech uplatnění náhrady škody**. Zejména zdůraznil, že kromě majetkové škody, k níž se ministerstvo dopravy samo přihlásilo, mohou lidé žádat i tzv. přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

Dopravně správní agendy

Početnou skupinou jsou podněty týkající se bodového systému (obzvláště podněty osob, které dosáhly 12 bodů v bodovém hodnocení) a podněty osob, jimž byl Policií České republiky zadržen řidičský průkaz, o čemž následně rozhodoval obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V souvislosti s **řízením o zadržení řidičského průkazu** vydal v průběhu roku 2012 ochránce **stanovisko**, které znamenalo změnu dosavadní praxe. Konkrétně se jednalo o změnu aplikace ustanovení § 118a zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zákon umožňuje zadržet řidičský průkaz jen osobám, které se dopustily určitého jednání, nebo jsou z konkrétního jednání podezřelé. Správní orgány ale ve své praxi postupovaly tak, že o zadržení řidičského průkazu rozhodovaly pouze na základě podezření z určitého chování, ačkoli **zákon v tomto případě požadoval, aby bylo protiprávní jednání prokázáno – tedy pouhé podezření k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nedostačovalo.** Například, ačkoli zákon stanoví, že řidičský průkaz lze zadržet osobě, která řídila motorové vozidlo pod vlivem alkoholu, úřad rozhodl o zadržení řidičského průkazu na základě pouhého podezření z takového jednání a v rámci dokazování nepostavil najisto, že k řízení pod vlivem alkoholu skutečně došlo. Zda takové jednání je či není přestupkem, není rozhodující a náleží k samostatnému posouzení příslušnému správnímu orgánu.

Ochránce dále dosáhl změny přílohy č. 7 k vyhlášce o řidičských průkazech a o registru řidičů (č. 31/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Touto přílohou je Žádost o vydání řidičského průkazu. Na tiskopise bylo mimo jiné uvedeno, že dokladem předloženým k vydání řidičského průkazu je občanský průkaz nebo v závorce uvedené potvrzení o občanském průkazu. Tato formulace je ale zavádějící a u žadatelů vyvolávala mylný dojem, že potvrzení o občanském průkazu je dostatečným dokladem totožnosti. Tak tomu ale není, protože **potvrzení o občanském průkazu není veřejnou listinou.** Ministerstvo dopravy výhradě ochránce vyhovělo a závorka i s jejím obsahem byla z tiskopisu vypuštěna.

2 / 13 / Daně, poplatky, cla

Ochránce se v této oblasti tradičně zabýval pestrou škálou podnětů. Stěžovatelé napadali postup a rozhodování finančních, obecních a celních úřadů, ale i samotnou právní úpravu.

Obecně lze říci, že se ochránce setkává s natolik různorodými podněty, že **nemá důvod uvažovat o existenci zásadních systémových problémů** (snad s výjimkou správy místních poplatků, jež může některým obecním úřadům přinášet starosti v právně složitějších situacích, případně průtahů v některých daňových řízeních – problematika daně z převodu nemovitostí).

Ochránce zvažoval šetření zejména v případech netypických a právně zajímavých a sporných (zdanění příjmu z prodeje spoluvlastnického podílu na bytovém domě spojeným s právem užívání bytu; dovoz zakázaných léčiv; oprávněnost uplatnění nároku na slevu na vyživované dítě uplatněnou druhým manželem, nežijícím s dítětem ve společné domácnosti; nemožnost ztráty nároku na po právu vyplacené měsíční daňové bonusy pouze z důvodu podání daňového přiznání; rozsah osvobození od odvodu za elektřinu ze slunečního záření; uplatňování odpisů příspěvkovou organizací územního samosprávného celku apod.).

Množství výhrad vůči právní úpravě se týkalo především ustanovení § 250 daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakotvujícího **pokutu za opožděné tvrzení daně** (pro případ nepodání nebo pozdního podání daňového přiznání). Výše pokuty sice primárně závisí na výši vyměřované daně (daňového odpočtu, či daňové ztráty) a době prodlení, nedosáhne-li však takto vypočtená výše pokuty 500 Kč, činí pokuta právě 500 Kč. **Zejména v případech daně z nemovitostí tak pokuta mnohdy zásadně převyšuje samotnou daň.** Změnu přináší novela účinná od 1. ledna 2013 / V případě opožděného přiznání se pokuta nepředepíše (nevzniká povinnost její úhrady), nedosáhne-li její výše 200 Kč. Pro případ nepodání přiznání se minimální výše pokuty nemění.

S uvedenou pokutou se často potýkali vlastníci pozemků, u kterých proběhla **obnova katastrálního operátu (digitalizace)**. Obnovou katastrálního operátu přestane být pozemek evidován zjednodušeným způsobem, v důsledku čehož se **poplatníkem** daně z nemovitostí stává namísto nájemce nově **vlastník**. S ohledem na neznalost těchto následků (na samotném vlastnictví pozemků se totiž nic nemění) dotčení vlastníci často nepodají včas daňové přiznání a následně čelí sankci. Ochránce přivítal návrh předsedy Českého úřadu zeměměřického a katastrálního vydat ve spolupráci s Generálním finančním ředitelstvím k problematice **informační leták**, který katastrální úřady přiloží k oznámení o zahájení a dokončení obnovy katastrálního operátu (leták je dostupný na www.cuzk.cz).

2 / 14 / Cizinecká agenda

Víza

Rovněž v uplynulém roce se na ochránce obraceli rodinní příslušníci občanů EU/ČR (nejčastěji manželé/manželky občanů ČR) se stížnostmi na postup zastupitelských úřadů a Ministerstva zahraničních věcí v řízení o udělení jednotného schengenského víza (krátkodobého víza). Ve většině případů uvedly správní orgány jako důvod pro zamítnutí vízové žádosti podezření, že žadatel s občanem ČR uzavřel sňatek účelově a jedná se tedy o obcházení zákona. Ochránce v rámci svých šetření poukázal na skutečnost, že v případě žádostí rodinných příslušníků občanů EU/ČR se jedná o kvalitativně zcela odlišnou situaci oproti jiným vízovým žádostem, podaným občany tzv. třetích států. **Rodinní příslušníci občanů EU/ČR mají na udělení víza právní nárok. Vízovou žádost může správní orgán zamítnout pouze ze zákonem striktně stanovených důvodů, přičemž prokázat existenci těchto důvodu musí správní orgán.** Je tomu tak i v případě tzv. účelových manželství, kde musí být ze strany správního orgánu prokázáno, že jediným důvodem pro uzavření sňatku byla snaha získat pobytové oprávnění. V tomto směru by měl správní orgán prověřit, zda mezi manžely existuje (citová) rodinná vazba a zda chtějí vést společný rodinný život i po získání pobytového oprávnění. Závěr o účelovosti manželství nelze podle názoru ochránce založit na pouhých indiciích (např. existenci jazykové bariéry, krátkodobosti vztahu či neexistenci společné domácnosti). Tyto by měly posloužit správnímu orgánu k tomu, aby případ důkladně prověřil – především provedením oddělených pohovorů s každým z manželů. Ministerstvo zahraničních věcí se bohužel s výkladem ochránce neztotožnilo a zastupitelské úřady pokračují ve své dosavadní praxi, tj. existenci účelového manželství dovozují především ze získaných indicií. Při posuzování žádostí rodinných příslušníků občanů EU/ČR o udělení jednotného schengenského víza Ministerstvo zahraničních věcí i nadále na tyto žádosti aplikuje ustanovení čl. 21 odst. 1 vízového kodexu (nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 ze dne 13 / července 2009), jež se na vyřizování těchto žádostí nevztahuje a nekoresponduje se zákonem stanovenými důvody pro jejich případné zamítnutí.

K pozitivnímu posunu v praxi Ministerstva zahraničních věcí došlo v otázce pořizování záznamů z pohovorů se žadateli o vízum, případně jejich rodinnými příslušníky. V návaznosti na opakovaná šetření ochránce, ve kterých poukázal na problematickou přezkoumatelnost a omezenou důkazní hodnotu pořizovaných záznamů, **Ministerstvo zahraničních věcí vytvořilo a s účinností ode dne 1. dubna 2012 používá jednotný formulář pro záznam pohovoru se žadateli o vízum – rodinnými příslušníky občanů EU/ČR.** Ten by již měl obsahovat údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele. V této souvislosti upravily svůj postup i orgány cizinecké policie, jejichž záznamy o pohovoru (prováděného zpravidla s manželem/manželkou žadatele) budou obsahovat náležitosti obdobné těm výše uvedeným. Ministerstvo zahraničních věcí doporučilo zastupitelským úřadům používat uvedený formulář ve zjednodušené podobě (bez podpisu žadatele) i ve sporných případech, kdy se nejedná o rodinného příslušníka občana EU/ČR.

Průtahy v řízeních o pobytu cizinců

Ochránce řešil vzrůstající počet stížností na průtahy v řízeních Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ve věcech pobytu cizinců. **Výsledky řady šetření**, jakož i informace získané od nevládních organizací a advokátů specializujících se na cizinecké právo, **vedou ochránce k závěru, že se nejedná o ojedinělé individuální pochybení, ale o systémový problém.** Ochránce se pravidelně setkává s případy, kdy rozhodnutí

není vydáno ani půl roku, dokonce ani rok od podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu či povolení k přechodnému pobytu. Zákon o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přitom stanovuje ve většině případů, kdy je žádost o přechodný/dlouhodobý/trvalý pobyt podávána na území České republiky, lhůtu k vyřízení v délce 60 dnů. Totéž platí i při prodlužování těchto pobytů.

Ochránce tento stav považuje za důsledek nezvládnutého přechodu pobytové agendy z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra, v jehož důsledku je porušováno právo cizinců na spravedlivý proces. To může mít v případě oprávněně podaných žalob na nečinnost za následek vznik povinnosti státu nést náklady soudního řízení. V neposlední řadě může nepřiměřená délka správního řízení vést i ke vzniku odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu.

Kromě průtahů v řízeních o pobytu cizinců ochránce rovněž zjistil i značné průtahy v některých řízeních o udělení mezinárodní ochrany.

Podnět sp. zn.: 1098/2011/VOP/JŠM

Ustanovení § 27 zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví pro vydání rozhodnutí ve věci zákonnou lhůtu v délce 90 dnů od zahájení řízení; pro případ, že není možné zákonnou lhůtu dodržet, umožňuje správnímu orgánu lhůtu přiměřeně prodloužit. V případě takto prodloužené lhůty se ale již nejedná o „zákonnou" lhůtu, její přiměřenost, resp. přiměřenost celkové délky správního řízení, je proto třeba hodnotit prizmatem čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. dle kritérií vymezených judikaturou (tj. složitostí případu, chováním účastníka řízení, postupu příslušných orgánů, významu předmětu řízení pro účastníka – viz Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13 / dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněného pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

Stěžovatel je oprávněn obrátit se se žádostí podle ustanovení § 80 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), upravujícího ochranu proti nečinnosti, na nadřízený správní orgán po uplynutí zákonné lhůty uvedené v ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu (tj. po 90 dnech ode dne zahájení řízení o mezinárodní ochraně).

Stěžovatel svým podnětem napadal nečinnost Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Řízení bylo zahájeno dne 11. listopadu 2006 a zákonem stanovená lhůta k vydání rozhodnutí uplynula dne 9. února 2007. Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, vydalo rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany až dne 9. prosince 2010. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že po uplynutí zákonné lhůty správní orgán opakovaně využíval možnosti prodlužovat lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci na základě ustanovení § 27 odst. 1 věty druhé zákona o azylu. Řízení tak trvalo celkem 4 roky a 22 dnů, tj. celkem 1 483 dnů. Zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí byla tedy překročena více než šestnáctkrát. Veřejný ochránce práv po podrobném prostudování případu, a s přihlédnutím k aktuální judikatuře Nejvyššího soudu České republiky, dospěl k závěru, že celková doba správního řízení v dané věci byla nepřiměřená.

Stěžovatel se nedomohl nápravy ani podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (podle ustanovení § 80 správního řádu) k ministrovi nitra. Ministr vnitra žádosti nevyhověl s odůvodněním, že „nebyla naplněna zákonem stanovená podmínka opravňující účastníka řízení k podání žádosti, tedy, že nedošlo k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, jak je stanoveno v ustanovení § 80 odst. 3 větě druhé správního řádu". Takovou argumentaci označil ochránce za nesprávnou (tautologii), neboť závěr ministr vnitra o tom, že správní orgán není nečinný, se opírá o skutečnost, že dosud neuplynula lhůta pro vydání rozhodnutí opakovaně prodlužovaná samotným správním orgánem podle § 27 odst. 1 věty druhé zákona o azylu. Uvedený výklad by však vedl k popření smyslu ustanovení § 80 správního řádu jako efektivního prostředku obrany proti nečinnosti ve správním řízení a degradoval jej jen na jakýsi formální předstupeň pro následné podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

VISAPOINT

I v roce 2012 zaznamenal ochránce u vybraných zemí (zejména Vietnam, Ukrajina a Kazachstán) problémy s fungováním systému VISAPOINT, jehož prostřednictvím se cizinec ve vybraných zemích musí zaregistrovat, aby mohl podat žádost o vízum k pobytu v České republice nad 90 dnů nebo žádost o dlouhodobý/trvalý pobyt. **Za zvláště alarmující považuje ochránce dlouhodobou nemožnost zaregistrovat se k podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny a studia, neboť tyto druhy pobytů představují transpozici unijních směrnic** 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Směrnice 2003/86/ES explicitně zakotvuje při splnění stanovených podmínek právo na sloučení rodiny, což potvrdila i judikatura tehdejšího Evropského soudního dvora ve věci 540/03 Parlament proti Radě ze dne 26. června 2006 a Evropská komise ve Zprávě Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES, kde navíc Komise doplňuje, že ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/86/ES „vylučuje, aby se do vnitrostátních právních předpisů zaváděla jako podmínka přijímací kapacita." Dle ochránce tak v případech, kdy **Česká republika** fakticky neumožňuje cizincům podat žádost o povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu, pokud jsou tyto navázány na právo Evropské unie, **porušuje závazky vyplývající pro ni z unijního práva**. Jelikož k vyřešení problémů s funkčností VISAPOINTu nevedla opakovaná korespondence ani osobní jednání se zástupci Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva vnitra, **rozhodl se ochránce** v červenci 2012 **požádat o stanovisko v dané věci komisařku EU pro vnitřní záležitosti** paní Cecilii Malmström. V září 2012 věnoval ochránce problémům s fungováním VISAPOINTu pravidelnou tiskovou konferenci.

2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky

Nejasnosti při využívání údajů z informačních systémů

V souvislosti se spuštěním základních registrů očekávali adresáti veřejné správy výraznější omezení nutnosti předkládat různé doklady. Proklamovaným **cílem základních registrů bylo ulehčit občanům, firmám a dalším subjektům styk s veřejnou správou**. Úřady mají využívat data ze základních registrů a nikoli je vyžadovat po občanovi. Podle poznatků ochránce se tato **očekávání zcela nenaplnila**.

Při ohlášení změny místa trvalého pobytu je třeba mimo jiné doložit např. vlastnictví domu nebo bytu. Podle zjištění ochránce je praxe nejednotná. Některé úřady předložení oficiálního výpisu z katastru nemovitostí po občanu nepožadují s ohledem na to, že informace si mohou samy ověřit na základě dálkového přístupu do katastru nemovitostí. Jinde na doložení vlastnictví s odkazem na příslušné ustanovení zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) trvají. Vlastnictví nemovitosti není ani tzv. referenčním údajem, který může ohlašovna využívat jako údaj zaručený, bez nutnosti jeho ověření. Problém by měl být vyřešen připravovanou novelou zákona o evidenci obyvatel, která stanoví, že ohlašovna ověří existenci vlastnického práva v katastru nemovitostí.

Rozdílný přístup zaregistroval ochránce i u předkládání dokladů potřebných k uzavření manželství. Některé matriční úřady nadále požadují např. předložení rozsudku o rozvodu, jiné tento doklad nevyžadují a údaj o rodinném stavu snoubence ověřují z informačního systému evidence obyvatel. Jiným problémem je, že na matričních úřadech dosud nemají technicky zajištěn přístup do všech informačních systémů, jak by podle novely zákona o matrikách, jménu a příjmení (zákon č. 301/2000 Sb., ve znění pozdějších přepisů), účinné od 1. června 2012, měly mít.

Na základě informací z médií se ochránce začal z vlastní iniciativy zabývat obecným problémem prokazování rodného příjmení pro účely podání žádosti o výpis z rejstříku trestů. Rodné příjmení není v právním řádu definováno a není referenčním údajem registru obyvatel. Občanské průkazy, vydávané od 1. ledna 2012, tento údaj neobsahují. Na formuláři žádosti o výpis z rejstříku trestů je však tento údaj povinný a musí být relevantně ověřen.

Pronajímatel a ohlášení změny místa trvalého pobytu

Ochránce se v podnětech často setkává s problémem, který je za současné právní úpravy obtížně řešitelný. Občané uvádějí, že na adresu domu, kde bydlí v nájemním bytě, se nemohou přihlásit k trvalému pobytu, protože pronajímatel nesouhlasí. Mnozí občané tak zůstávají hlášeni k pobytu na adrese ohlašovny, anebo mají trvalý pobyt dlouhodobě evidován jinde, než bydlí.

Pokud občan chce, aby mu úřední korespondence byla doručována na adresu, kde se zdržuje, může požádat ohlašovnu v místě svého trvalého pobytu o zřízení doručovací adresy dle ustanovení § 10b zákona o evidenci obyvatel. Nemusí k tomu předkládat souhlas vlastníka objektu nebo jiné oprávněné osoby. Současně je třeba dodat, že ochránce obdržel podání vlastníků, kteří s touto právní úpravou nesouhlasí.

Stávající právní úpravu evidence obyvatel pokládá ochránce za vnitřně rozpornou a nadmíru složitou. V souhrnných zprávách o své činnosti poukazoval již v minulosti na nejasnost institutu trvalého pobytu a na nutnost koncepční změny. Návrh připravované novely zákona o evidenci obyvatel předložený Ministerstvem vnitra koncem roku 2012 do tzv. meziresortního připomínkového řízení ochránce uvítal jako podnět k diskuzi nad celkovým neuspokojivým stavem.

Zápis evidenčního čísla domu v občanském průkaze

Řady občanů se nepříznivě dotklo, že v novém občanském průkazu nebylo u adresy místa trvalého pobytu uvedeno písmeno, které odlišuje objekt s číslem evidenčním, na jehož adrese mají hlášen pobyt, od jiného objektu v obci označeného číslem popisným. Tuto situaci způsobilo spuštění nové aplikace pro tisk občanských průkazů od 1. dubna 2012, neumožňující odlišení čísel popisných a evidenčních.

Ministerstvo vnitra poukazovalo na to, že přiřazování písmene k číslu evidenčnímu nemá právní oporu. K tomu však lze uvést, že příslušný právní předpis (vyhláška Ministerstva vnitra č. 326/2000 Sb.) nemá přechodné ustanovení, dokdy obce měly uvést stávající stav v číslování domů do souladu s novou právní úpravou. Také informační systém evidence obyvatel nikterak nesignalizoval, že by občan nemohl být hlášen na adrese objektu, označeného číslem evidenčním doplněným písmenem.

V říjnu 2012 **byla spuštěna upravená aplikace**, která zajišťuje odlišení čísel popisných a evidenčních uváděných v adrese trvalého pobytu. Od tohoto data je v občanských průkazech uváděno „č.p." před číslem popisným a „č.ev." před číslem evidenčním. Pokud občané mají problémy s dosavadním zápisem adresy trvalého pobytu, mohou si požádat o výměnu občanského poplatku bez správního poplatku.

Zápis úmrtí českého občana v cizině do zvláštní matriky

Matriční knihy, do kterých se zapisuje narození, uzavření manželství, vznik partnerství a úmrtí občanů České republiky, ke kterým došlo v cizině, vede Úřad městské části Brno-střed (dále jen „zvláštní matrika"). Na rozdíl od ostatních matričních knih nelze ze zákona dovodit povinnost oznámit narození nebo uzavření manželství k zápisu do zvláštní matriky. Zápis úmrtí, zejména jedná-li se o občana hlášeného k trvalému pobytu na území České republiky, by však měl být vždy chápán jako zápis prováděný z moci úřední.

Pokud občan České republiky zemřel v cizině a byl v době úmrtí přihlášen v České republice k trvalému pobytu, nemůže být veden v informačním systému evidence obyvatel jako zemřelý, není-li proveden zápis úmrtí do zvláštní matriky. Při zápisu úmrtí do zvláštní matriky lze poukázat na významnou odlišnost od zápisu úmrtí do „běžné" matriky. Zápis úmrtí do „běžné" matriky se provede i u osoby nezjištěné totožnosti, kdežto zápis úmrtí do zvláštní matriky v tomto případě provést nelze. Je-li český občan hlášen k trvalému pobytu na území České republiky, **je třeba provádět šetření ke zjištění podkladů potřebných pro zápis úmrtí do zvláštní matriky z úřední povinnosti.**

Ochránce se již dříve zabýval případy, kdy zvláštní matrika zápis úmrtí raději neprovedla, nebyla-li si jista správností získaných údajů. Jestliže se zvláštní matrika dozví o úmrtí českého občana v cizině od tuzemské

právnické nebo fyzické osoby anebo od zastupitelského úřadu České republiky v zahraničí a obdržené informace jsou pro zápis nedostatečné, dopisy, jimiž se zvláštní matrika (nebo matriční úřady) obrací na osoby, které by mohly poskytnout rozhodující podklady pro zápis úmrtí do zvláštní matriky, musí být formulovány jako prosba o součinnost, nikoliv jako výzva k doplnění podání. Zvláštní matrika nemůže zůstat nečinná, jestliže oslovený člověk nebo instituce neodpoví. Zvláštní matrika má také v souladu se zákonem o evidenci obyvatel zajistit, aby do došetření věci byl v informačním systému evidence obyvatel údaj o žití dotčené osoby označen jako nesprávný.

Závažnějším pochybením než nezapsat úmrtí zemřelého občana, je zápis úmrtí občana, o němž se později zjistí, že žije, jako se to stalo v níže uvedeném případě.

Podnět sp. zn.: 1766/2012/VOP/MV

Zvláštní matrika nemůže provést zápis úmrtí, jestliže vznikne pochybnost o správnosti došlého oznámení o úmrtí. Je povinností zvláštní matriky iniciovat důsledné prošetření splnění podmínek pro zápis.

Paní M. G. požádala ochránce o pomoc v situaci, kdy se u různých institucí zatím neúspěšně domáhala potvrzení úřední existence své osoby. Uvedla, že je vedena jako mrtvá a nemůže si zažádat o nový občanský průkaz. Příslušníci Policie České republiky při běžné silniční kontrole dne 5. prosince 2011 lustrací zjistili, že je od 21. července 2002 mrtvá. Paní M. G. uvedla, kde byla od roku 2002 zaměstnána a kde byla na úřadech vedena v evidenci. Občanský průkaz jim odevzdala, neboť jej měla značně poškozený. Policisté Obvodního oddělení Policie České republiky v Bílině po základním prověření usoudili, že jde nejspíše o omyl, a poučili ji, že si má v nejbližším termínu zajít na úřad pro nový občanský průkaz.

Stěžovatelka však o vydání nového občanského průkazu nemohla požádat, dokud nebude zrušen zápis o jejím úmrtí. Obracela se pak postupně na Policii České republiky a na další úřady a instituce, včetně zvláštní matriky.

Ochránce šetřením zjistil, že Úřad městské části Praha 8, příslušný dle místa trvalého pobytu stěžovatelky, obdržel v roce 2004 z Velvyslanectví České republiky ve Španělsku úmrtní list vystavený španělským matričním úřadem, dle něhož měla M. G. zemřít dne 21. července 2002 v Barceloně. Spis postoupil k zápisu úmrtí zvláštní matrice. Ta však z nezjištěného důvodu zápis úmrtí v roce 2004 neprovedla.

K dotazu Úřadu městské části Praha 8 začátkem roku 2011, zda byl zápis úmrtí proveden, požádala zvláštní matrika Velvyslanectví České republiky v Madridu o zaslání španělského úmrtního listu. Oznámení o úmrtí s úmrtním listem obdržela znovu dne 7. září 2011. Téhož dne provedla zápis úmrtí do matriky a vydala úmrtní list. Nemohla však provést zápis o úmrtí do informačního systému evidence obyvatel, neboť systém oznámil, že dotyčná je od 13. července 2011 rozvedená. Namísto toho, aby požádala Úřad městské části Praha 8 o prověření správnosti údaje o rozvodu, požádala zvláštní matrika o provedení opravy rodinného stavu v informačním systému evidence obyvatel a o „umrtvení".

Začátkem prosince 2011 obdržela zvláštní matrika sdělení z Obvodního soudu pro Prahu 8 a z Policie České republiky, která nasvědčovala tomu, že M. G. je naživu. Policie České republiky mimo jiné zjistila, že číslo cestovního pasu osoby zemřelé ve Španělsku náleží jiné osobě, jejíž fotografie však na pase není. Na fotografii v pase s údaji M. G. je vyobrazena neznámá žena. Přesto účinnou aktivitu, která by umožnila zápis o úmrtí zrušit, zvláštní matrika až do konce března 2012 nevyvinula. Zápis úmrtí zrušila až v dubnu 2012 po zahájení šetření ochráncem. Následně Úřad městské části Praha 8 „oživil" paní M. G. v informačním systému evidence obyvatel a vydal jí nový občanský průkaz.

2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů

Přístup k informacím

V roce 2012 řešil veřejný ochránce práv zejména **tři velká témata**. Prvním byla neochota úřadů poskytovat informace o platech svých vedoucích zaměstnanců. Druhým bylo odpírání přístupu k vnitřním pokynům,

jejichž ustanovení dopadají na osoby stojící mimo povinný subjekt. Konečně třetím byl střet práva na informace o životním prostředí a ochrany obchodního tajemství.

Pokud jde o informace o výši platů, ochránce upozornil úřady, že u vedoucích zaměstnanců, kterým je svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech osob či o nakládání s veřejnými prostředky, je nezbytné aplikovat test proporcionality. **Omezení práva na ochranu soukromí a osobních údajů je u vedoucích zaměstnanců státní správy v zájmu převažujícím veřejném zpravidla vhodné a potřebné, takže je nutné dát přednost právu na informace.** K tomuto závěru dospěl ochránce jak v případě informace o výši platu a odměn ústřední školní inspektorky, tak pokud šlo o výši platů vedoucího živnostenského odboru Městského úřadu Děčín a ředitele Městské policie Děčín. V případě ústřední školní inspektorky navíc ochránce připustil, že úřad je oprávněn pro dokreslení požadované informace o výši platu svého zaměstnance poskytnout žadateli též další informace, zejména o nadstandardních úkolech a činnostech, jejichž způsob provedení, náročnost či dopady do správní praxe vedly zaměstnavatele k tomu, že přiznal konkrétnímu zaměstnanci nenárokové složky platu (osobní příplatek, mimořádné odměny).

K vnitřním pokynům je třeba říci, že za interní předpisy úřady často označují i takové dokumenty, jejichž ustanovení ve skutečnosti určují postup úřadu či jeho zaměstnanců vůči osobám, které s úřadem přicházejí do styku. Typicky se jedná o směrnice pro vyřizování stížností, jako tomu bylo v případě Úřadu práce ČR. Ten nicméně požadovanou směrnici na základě zprávy ochránce žadateli poskytl. Ochránce byl úspěšný i v případě, kdy Česká správa sociálního zabezpečení původně odmítala seznámit občanské sdružení zastupující osoby s tělesným postižením s metodickým pokynem pro posuzování stupně závislosti pro účely zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V obou těchto případech ochránce úřady upozornil, že podle judikatury i odborné literatury **nelze za informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům, považovat ta ustanovení vnitřního pokynu, která dopadají též na osoby stojící vně povinného subjektu.**

Podnět sp. zn.: 3758/2009/VOP/KČ

Úřad je povinen vždy posoudit, zda informace, označená provozovatelem zařízení podle zákona o integrované prevenci za chráněný údaj, naplňuje všechny znaky obchodního tajemství. Dokonce i v případě, že se o obchodní tajemství jedná, musí úřad aplikovat princip přiměřenosti (tzv. test veřejného zájmu) a je-li sdělení informace žadateli nezbytné pro dosažení zákonem sledovaného účelu, úřad k ochraně obchodního tajemství nepřihlíží. Činí tak s odkazem na zákon o právu na informace o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle něhož porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace, která se týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí. Rozsah informací, které mají být poskytnuty podle tohoto zákona, přitom nelze zvláštními právními předpisy omezit.

Ochránce zhodnotil postup Ministerstva životního prostředí a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve věci odepření přístupu k podkladům předaným krajskému úřadu velkou hutní společností s odvoláním na ochranu obchodního tajemství. O informace neúspěšně žádalo občanské sdružení EPS, a to ve dvou případech. V prvním případě se jednalo o řízení o vydání změny integrovaného povolení pro pásovou minihuť, kde byl EPS účastníkem řízení. Přesto mu krajský úřad odepřel možnost nahlédnout do přílohy žádosti, která obsahovala prakticky všechny relevantní informace technického charakteru. Ve druhém případě pak šlo o to, že EPS požádal krajský úřad podle zákona o právu na informace o životním prostředí o poskytnutí provozních řádů a žádostí o integrovaná povolení na některé další provozy téže společnosti. Požadované dokumenty sice úřad poskytl, avšak s vyloučením některých jejich částí, a to bez toho, že by v této otázce vydal jakékoliv rozhodnutí. V reakci na závěrečné stanovisko sdělilo Ministerstvo životního prostředí, že do budoucna bude aplikovat právní názor ochránce.

Ochrana osobních údajů

I v roce 2012 se ochránce snažil přispět k ochraně osobních údajů. Opakovaně se přitom dostal do názorového střetu s Úřadem pro ochranu osobních údajů (dále též „Úřad"), pokud šlo o výklad jednotlivých ustanovení zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v souvislosti s řešením jednotlivých podnětů. Pravomoc ochránce k takovému výkladu předseda Úřadu, s odvoláním na nezávislost své instituce, dlouhodobě odmítá. S vědomím toho, že ochránce představuje, kromě správních soudů, jedinou nezávislou formu kontroly činnosti Úřadu, pokud jde o jeho dozorovou a kontrolní činnost, nemíní ochránce na svou roli rezignovat.

Zveřejňování osobních údajů znalců a tlumočníků

V reakci na podnět konkrétního znalce, který nesouhlasil se zveřejněním adresy svého bydliště, včetně soukromého telefonního čísla, se ochránce zabýval tím, jaké osobní údaje znalců a tlumočníků je možné zpřístupnit prostřednictvím veřejné evidence těchto profesí. Vzhledem k tomu, že zákon o znalcích a tlumočnících (zákon č. 36/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který znaleckou činnost blíže upravuje (s výjimkou identifikačního čísla znalce) nevymezuje, které osobní údaje znalců a tlumočníků je třeba shromažďovat a publikovat, dovozuje ochránce, že správce údajů (Ministerstvo spravedlnosti) a zpracovatel údajů (krajské soudy) smí zpracovávat pouze ty osobní údaje, které jsou nezbytné k dosažení účelu této evidence. Přitom musí vzít na zřetel, aby bylo do soukromí subjektů údajů zasaženo v nejmenší možné míře. Základním účelem zpracování osobních údajů znalců a tlumočníků je jednoznačná (a co možná nejrychlejší) identifikace znalce (tlumočníka) a jeho dohledatelnost (kontaktování). **V případě osoby znalce a tlumočníka je nezbytné zpracování osobních údajů: jméno a příjmení, přidělené identifikační číslo, adresa pro doručování a další kontaktní údaje** (dle volby znalce/tlumočníka) **pro operativní možnost komunikace** (např. telefonní číslo, e-mailová adresa nebo adresa datové schránky).

V návaznosti na závěry šetření ochránce bylo již v průběhu roku 2012 ze strany Ministerstva spravedlnosti započato s postupným přijímáním opatření směřujících jak vůči nově zapisovaným znalcům/tlumočníkům, tak i k již zapsaným osobám, s cílem uvést zpracované osobní údaje do souladu se zákonem a vyslovenými závěry ochránce.

Ochránce rovněž vedl šetření ve věci zveřejňování jména a příjmení řidičů dopravního podniku, uváděného na jízdenkách prodávaných ve vozidlech. Je toho názoru, že zpracování osobních údajů zaměstnanců – řidičů vozidel dopravního podniku v rozsahu jméno, příjmení a osobní číslo, formou tisku na jízdním dokladu o zaplacení jízdného **bez souhlasu** subjektu údajů, představuje porušení povinností správce osobních údajů.

V této souvislosti se ochránce zabýval i nošením jmenovek zaměstnanců, zde však porušení povinností správce při zpracování osobních údajů neshledal.

2 / 17 / Ochrana spotřebitele

Na poli ochrany spotřebitele vedl ochránce několik šetření z vlastní iniciativy, zaměřených na vybrané aspekty činnosti a fungování České obchodní inspekce (dále jen „Inspekce") jakožto obecného dozorového orgánu. Činnost dozorových orgánů prošetřoval také na základě individuálních stížností.

Metodické usměrňování

Ochránce delší dobu sledoval **nejednotnost** v reakcích Inspekce **na dotazy či stížnosti spotřebitelů** (zpravidla nespadajících do kompetencí Inspekce). Ve většině případů spotřebitele informovala, jak může svou situaci řešit, společně s poučením, jaké jsou její zákonné možnosti. Ochránce v průběhu let 2011 a 2012 navštívil všechny inspektoráty Inspekce a svá zjištění projednal s ústředním ředitelem Inspekce za účasti zástupců Ministerstva průmyslu a obchodu. Na základě výsledků návštěv na inspektorátech přijal ústřední ředitel Inspekce s účinností od 1. března 2012 Opatření č. 268/2012, kterým se stanoví zásady pro kontrolu

dozorové a rozhodovací činnosti v roce 2012. Dle poznatků ochránce jsou kontroly prováděny odpovídajícím způsobem a hloubkově, s cílem zajistit jednotný postup při vyřizování podání spotřebitelů.

V průběhu roku 2012 ústřední inspektorát Inspekce na základě doporučení ochránce vzešlých z několika šetření (mimo jiné ze šetření vedeného z vlastní iniciativy ve věci tzv. falešných výher) vydal další dokumenty, které směřují k metodickému vedení a sjednocení postupu jednotlivých inspektorátů. Jedná se o směrnici č. 83/2012, kterou se stanoví podrobnosti k ***využívání svědeckých výpovědí*** a k uplatňování a výplatě hotových výdajů, které správní orgán hradí jiným osobám (nabyla účinnosti dne 2. dubna 2012). Vydáním směrnice Inspekce reagovala na závěry ochránce týkající se nedostatečného využívání svědeckých výpovědí, zejména při prokazování nekalých obchodních praktik na předváděcích zájezdech. K této problematice přijala Inspekce také Metodické ***doporučení ke kontrole plnění zákonných podmínek při uzavírání smluv mimo prostory obvyklé k podnikání.***

V ***pokynu ke stanovení výše pokut*** ze dne 2. dubna 2012 se Inspekce pečlivě vypořádala s jednotlivými aspekty správního trestání. Uvedený pokyn byl zaslán všem inspektorátům k využití v aplikační praxi, čímž Inspekce naplnila opatření k nápravě navrhované ochráncem (tj. aby při stanovení výše pokut byl ve větší míře zohledňován rozsah následků protiprávního jednání, motivační účinky pokuty a její dopad do majetkové sféry podnikatele).

Reklamace zboží

Nemalá část individuálních stížností se týkala procesu uplatnění a vyřizování reklamací. Ochránce se zabýval otázkou, jaký úkon lze považovat za řádné uplatnění reklamace. Inspekce s odkazem na konstantní civilní judikaturu dospěla k závěru, že stěžovatel reklamaci neuplatnil řádně (jelikož neuvedl, co požaduje) a podnikatele nesankciovala za nevyřízení reklamace. V mezidobí Inspekce přehodnotila svůj přístup k dané otázce, zejména z důvodu zvýšeného zájmu o posilování pozice spotřebitele jako tzv. slabší strany závazkového vztahu. Je sice nadále na spotřebiteli, aby řádně uplatnil reklamaci v záruční době, a započal tak reklamační řízení, tím však není podnikatel zbaven povinnosti informovat spotřebitele o správném procesu uplatnění reklamace ve smyslu § 13 zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zde zakotvená informační povinnost zahrnuje, mimo jiné, i povinnost upozornit spotřebitele na to, že dosud řádně reklamaci neuplatnil, pokud nespecifikoval své nároky z důvodu zjištěných vad. Situace, kdy spotřebitel „pouze" vytkl vadu zboží či služeb a prodávající reklamaci neřeší s poukazem na absenci řádného uplatnění reklamace, začala Inspekce posuzovat jako porušení ustanovení § 13 zákona o ochraně spotřebitele. Stávající přístup Inspekce ochránce vítá a podporuje.

Podnět sp. zn.: 3827/2011/VOP/PN

Dojde-li k doručení oznámení o zahájení kontroly a výzvy k poskytnutí součinnosti kontrolovanému subjektu fikcí podle ustanovení § 23 a § 24 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a kontrolovaný subjekt tuto součinnost neposkytne, jsou splněny podmínky pro uložení pořádkové pokuty.

Při úvaze o uložení pořádkové pokuty (např. za neposkytnutí součinnosti v průběhu kontroly) nemá brát správní orgán, s ohledem na poslání tohoto institutu, v potaz jiná (sankční) správní řízení a jejich možné následky pro podnikatele.

Odpadnutím důvodu řízení podle ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu dojde k absenci prvků řízení, bez nichž předmětné řízení nelze vést (např. zánik subjektu nebo objektu právního vztahu, jehož se řízení týká). Odstranění kontrolou zdokumentovaného protiprávního stavu v průběhu řízení však nemá žádný vliv na existenci skutku naplňujícího skutkovou podstatu určitého správního deliktu. Proto nelze z uvedeného důvodu předmětné řízení zastavit, s odkazem na ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu. Odstranění protiprávního stavu se zohlední pouze při vyměření výše pokuty, jakožto polehčující okolnost.

Podnět P. P. směřoval proti živnostenskému úřadu a příslušnému inspektorátu České obchodní inspekce. Stěžovatel se domníval, že uvedené orgány nevyvinuly dostatečné úsilí pro kontaktování, resp. vynucení součinnosti kontrolované podnikající fyzické osoby. Naprostá ignorance a odmítání reagovat činí uplatňování práv spotřebitelů (např. v návaznosti na uplatnění reklamace) téměř nemožným. Problém s nekontaktními podnikatelskými subjekty mají nejen spotřebitelé, ale také dozorové orgány.

Šetření poukázalo také na nesprávnou aplikaci ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu za situace, kdy v průběhu správního řízení dojde k odstranění protiprávního stavu. Ministerstvo průmyslu a obchodu a také ústřední inspektorát Inspekce se ztotožnily se závěry ochránce a přistoupily k metodickému vedení podřízených orgánů.

Šetření ochránce poukázalo rovněž na určité problémy v souvislosti s prošetřováním porušení ustanovení § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, dle něhož „reklamace včetně odstranění vady musí být vyřízena bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne uplatnění reklamace, pokud se prodávající se spotřebitelem nedohodne na delší lhůtě. Po uplynutí této lhůty má spotřebitel stejná práva, jako by se jednalo o vadu, kterou nelze odstranit." Porušení uvedeného ustanovení se vedle nastoupení soukromoprávní sankce [viz ustanovení § 622 odst. 2 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] postihuje také jako správní delikt dle zákona o ochraně spotřebitele.

Spáchání správního deliktu (tj. nevyřízení reklamace ve 30 denní lhůtě) musí s ohledem na základní zásady správního trestání prokázat správní orgán. Vzhledem k tomu, že zákon neukládá prodávajícím povinnost uchovávat doklady o vyřizování reklamací, je **často nemožné získat potřebné důkazy k prokázání správního deliktu.**

V rámci komunikace s Českou obchodní inspekcí navrhl ochránce tři varianty řešení předmětného stavu, přičemž věcí se bude i nadále zabývat.

Právo odstoupit od smlouvy uzavřené mimo provozovnu

Významnou měrou přispěla k ochraně spotřebitele novela ustanovení § 57 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která s účinností od 14. června 2012 zrušila výjimku, dle níž spotřebitel nemohl využít svého práva odstoupit od smlouvy uzavřené mimo provozovnu do čtrnácti dnů, pokud si výslovně sjednal návštěvu prodávajícího za účelem objednávky. Uvedená výjimka však byla prodávajícími často zneužívána. Proto se nyní vztahuje jen na smlouvy o opravě nebo údržbě, která je prováděna na žádost spotřebitele v místě, které určí. Nově se tak **spotřebitelé nemusejí obávat, že by při nákupu na předváděcích akcích nemohli zboží do čtrnácti dnů vrátit prodávajícímu**. V dané souvislosti však považuje ochránce za nutné upozornit na skutečnost, že spotřebitelé vykazují při uplatňování svých práv a zájmů často určitou pasivitu, resp. snahu řešit určitý problém prostřednictvím dozorových orgánů, přestože za vhodný postup lze považovat například podání žaloby k soudu.

Ochrana spotřebitele na poli elektronických komunikací

Na ochránce se obrátila řada spotřebitelů, kteří se cítili být oklamáni poskytovatelem služeb satelitní televize **Skylink** a **CS link**. Spotřebitelé se ohrazovali proti zavedení **servisního poplatku** u služeb, které byly při uzavření smlouvy prezentovány jako bezplatné. Ochránci nepřísluší hodnotit postup uvedené společnosti. Mohl by prověřit jednání Českého telekomunikačního úřadu, který je správním úřadem pro výkon státní správy na poli elektronických komunikací a který rovněž vykonává obecný dozor nad dodržováním zákona o ochraně spotřebitele. Český telekomunikační úřad s poskytovatelem služeb satelitní televize Skylink a CS link zahájil správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu klamavé obchodní praktiky.

Dohled České národní banky nad výkonem směnárenské činnosti

Ochránce se zabýval činností České národní banky jakožto dohledového orgánu nad výkonem směnárenské činnosti. Stěžovatelka se na ni obrátila se stížností proti směnárenskému subjektu, který neinformoval řádně o směnných kurzech, a kvůli tomu stěžovatelka učinila nevýhodnou transakci. Česká národní banka sice řádně vykonala dohled nad předmětným směnárenským subjektem, stěžovatelku však nikterak neinformovala o svých zjištěních. Dle ochránce musí odpověď dohledového orgánu na stížnost, podnět k provedení úkonů dohledu, resp. na jiné podání, obsahovat informace o způsobu využití příslušného podnětu, tedy zda byla zahájena kontrola, včetně výsledků kontroly, jeho využití při tvorbě plánu kontrol a výběru kontrolovaných subjektů atd. S ohledem na princip otevřenosti veřejné správy by Česká národní banka měla dle názoru ochránce ve svých odpovědích na stížnosti a jiné podněty respektovat právní rámec určený zákonem o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Guvernér České národní banky ochránce vyrozuměl, že banka má metodicky upravenu povinnost informovat stěžovatele o tom, jak bylo dále s jeho podnětem naloženo. Vzhledem k tomu, že vyřízení podání stěžovatelky tuto informaci neobsahovalo, bylo zaměstnancům odpovědným za vyřizování stížností připomenuto, aby postupovali v souladu s touto metodikou.

2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

Omezování výkonu mandátu členů zastupitelstva obce

Ochránce obdržel několik podání členů zastupitelstva obce, kteří si stěžovali na neposkytování informací souvisejících s výkonem jejich funkce, o které požádali podle zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zabýval se i bráněním ve výkonu funkce člena finančního výboru zastupitelstva. Předtím než se stěžovatelé obrátili na ochránce, požadovali zásah Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo") v oblasti dozoru a kontroly nad samostatnou působností obce. Ministerstvo uskutečnilo v obci kontrolu způsobem, který stanoví zákon o obcích a orgánům kontrolovaných obcí poskytlo metodickou pomoc.

Podnět sp. zn.: 1573/2012/VOP/ZS

Předseda finančního výboru zastupitelstva obce, který nezve členku finančního výboru na jednání výboru, a zastupitelstvo obce, které tento stav bere na vědomí, porušují zákon o obcích.

Členka zastupitelstva obce S. a členka finančního výboru zastupitelstva obce si stěžovala, že nemá možnost podílet se na činnosti finančního výboru, protože ji předseda finančního výboru na jednání výboru nezve. Ministerstvo konstatovalo, že způsob práce finančního výboru je vnitřní záležitostí zastupitelstva obce, do které stát není oprávněn zasahovat a odkázalo na připravovanou mimořádnou schůzku finančního výboru, na které má dojít k vyjasnění problému. Ochránce zjistil, že problém, který v průběhu kontrolní činnosti ministerstva ještě nejevil znaky porušování zákona, přetrvává. Dospěl k závěru, že předseda finančního výboru zastupitelstva obce a zastupitelstvo obce porušují zákon o obcích. Ten stanoví, že výbor musí mít minimálně tři členy. Podle názoru ochránce, formálně zvolený tříčlenný výbor, na který jsou ve skutečnosti zváni jen dva členové, nenaplňuje účel zákona, kterým je existence funkčního a účinného nástroje kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Nezákonný postup předsedy finančního výboru, který navíc neplní úkol uložený mu zastupitelstvem obce organizovat činnost výboru v souladu se zákonem, znemožňuje člence zastupitelstva obce plnit povinnosti vyplývající z mandátu člena zastupitelstva a povinnost vykonávat funkci člena finančního výboru uloženou jí zastupitelstvem obce. Na nezákonnost nereagoval ani kontrolní výbor zastupitelstva obce, který má povinnost kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, a nereagovalo ani zastupitelstvo obce. Ochránce inicioval u ministerstva další kontrolu výkonu samostatné působnosti obce.

Dozorovatelnost aktů obce v oblasti předškolního vzdělávání

Veřejný ochránce práv se v roce 2012 zabýval **dozorovatelností aktů obce, jimiž samospráva zasahuje do pravomoci ředitelů mateřských škol**, pokud jde kritéria a rozhodování o přijetí či nepřijetí dítěte do mateřské školy. Ministerstvo vychází z předpokladu, že dozoru nad vydáváním a obsahem aktů obce podléhá takové usnesení rady obce, které stanoví kritéria pro přijímání dětí do mateřské školy, pakliže jsou tato kritéria v rozporu se školským zákonem (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) či antidiskriminačním zákonem (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podle ministerstva naopak dozoru nepodléhají doporučující dokumenty či neformální schůzky představitelů obce s řediteli mateřských škol, na kterých jsou kritéria projednávána. S tímto názorem není ochránce ztotožněn a bude se danými otázkami podrobněji zabývat v šetřeních individuálních podnětů. Problematika kritérií pro přijímání dětí do mateřských škol je pak blíže rozebírána v kapitole Školství (viz níže).

Volba přísedících

Ochránce se zabýval případem, ve kterém zastupitelstvo obce zvolilo přísedícího, který nesplňoval zákonné požadavky pro výkon funkce. Předseda okresního soudu následně zvolenému přísedícímu neumožnil složení slibu. Při volbě přísedících může dle názoru ochránce jedině řádný výkon práva na samosprávu (prostý prvků libovůle) přispívat k naplnění poslání přísedících. Rozhodnutí zastupitelstva obce o volbě přísedícího proto dle ochránce zasluhuje pozornosti dozorového orgánu, tj. ministerstva, které v současné době jako jediné disponuje aktivní legitimací k předložení věci nezávislému a nestrannému soudu. Ministerstvo však odmítlo dozor dle ustanovení § 124 zákona o obcích vykonat (blíže viz také kapitola Soudy, str. 50).

Stanovisko ke sjednávání rozhodčích doložek v nájemních smlouvách obcí

Ochránce při vyřizování podnětů z oblasti sociálního zabezpečení a ochrany před diskriminací získal poznatky o praxi, kdy obce v nájemních smlouvách k bytům ve svém vlastnictví sjednávají rozhodčí doložky. Jelikož nebylo jasné, zda je takový postup z hlediska postavení obce coby veřejnoprávní korporace možný a v souladu se zákonem, rozhodl se vyjádřit k některým právním aspektům této věci ve formě stanoviska.

Dospěl k závěru, že **možnost založit pravomoc rozhodců (namísto soudů) ve sporech z nájemních smluv, je velmi sporná.** Vzhledem k tomu, že právní úprava nájmu je charakteristická vysokou mírou kogentní regulace a dalšími specifiky, měly by obce (jako veřejnoprávní korporace) pečlivě zvažovat, zda vložením sporů z nájmu do rukou rozhodců nepřípustně neomezí (procesní) ochranu nájemců, která je právní úpravou nepochybně sledována. Proto ochránce tento postup obcím výslovně nedoporučil a své stanovisko zveřejnil jednak na svých webových stránkách, a dále zaslal Svazu měst a obcí, ministrovi vnitra, občanským poradnám, neziskovým organizacím, Agentuře pro sociální začleňování v romských lokalitách a ministrovi spravedlnosti. Ministerstvo vnitra se s názorem ochránce ztotožnilo.

2 / 19 / Školství

Předškolní vzdělávání

V prosinci 2010 vydal ochránce Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělání. Reagoval tak na množící se stížnosti rodičů, jejichž dítě nebylo přijato k předškolnímu vzdělání. Rodiče se v této životní situaci na ochránce obraceli i v roce 2012. Ukázalo se přitom, že **dochází k řadě pochybení v samotném procesu přijímání dětí.** V říjnu 2012 proto ochránce vydal aktualizovanou verzi doporučení, která zohledňuje dílčí legislativní změny, ke kterým v průběhu času došlo. Zároveň podrobněji rozpracoval též procesní rovinu problematiky přijímání dětí do mateřských škol.

Kritéria pro přijímání dětí do mateřských škol, která ředitelé zpravidla dopředu zveřejňují, nenahrazují samotné rozhodnutí o přijetí či nepřijetí dítěte a nemají závazný charakter. Jsou spíše limitujícím prvkem pro ředitele, protože, v duchu naplnění zásady legitimního očekávání, nemůže rozhodnout v rozporu s těmito kritérii.

Na proces přijímání dětí k předškolnímu vzdělání se podpůrně vztahuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), takže je důležité, aby rozhodnutí o nepřijetí dítěte bylo řádně odůvodněno, aby bylo přezkoumatelné. Nestačí jen konstatovat, že dítě nezískalo dostatečný počet bodů s odkazem na zveřejněná kritéria, nebo že nebylo přijato z kapacitních důvodů.

Problematická je v případě předškolního vzdělávání možnost využít opravný prostředek. Dítě má sice možnost odvolat se prostřednictvím svých zákonných zástupců ke krajskému úřadu, avšak dvojinstančnost řízení je do jisté míry pouze formální. Ve většině případů je totiž kapacita mateřské školy již naplněna, a i když odvolací orgán zruší rozhodnutí ředitele, dítě nemá možnost být do mateřské školy přijato. Vzhledem k tomu, že zákonná úprava tuto skutečnost nereflektuje, pokusil se ochránce v doporučení nastínit možnosti, které poskytuje současná právní úprava. Dospěl přitom k závěru, že by **ředitelé mateřských škol měli nechávat pro účely odvolání určité procento míst volných, a „doobsadit" je vydáním nového rozhodnutí až poté, co předchozí rozhodnutí nabudou právní moci (tj. bude rozhodnuto o všech odvoláních).**

Vzhledem k tomu, že procesní aspekty přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání (především problematiku fakticky nefunkčního řádného opravného prostředku) by bylo vhodné řešit systémově (například patřičnou legislativní úpravou), obrátil se ochránce na ministra školství, mládeže a tělovýchovy se žádostí o systémové řešení, nebo alespoň zaujetí jasného stanoviska. Zároveň žádal, aby se ministerstvo vyjádřilo též k zákonnosti často užívaných a aplikovaných kritérií, a to i s ohledem na skutečnost, že ministerstvo s některými závěry doporučení ochránce nesouhlasilo. Ministerstvo poté sice vydalo své vlastní doporučení, zabývá se v něm však jen procesní stránkou, a to pouze velmi obecně.

Základní vzdělávání

V oblasti základního vzdělávání se veřejný ochránce práv setkává (vedle problematiky nerovného přístupu ke vzdělání a otázek spojených se zajištěním dostatečné podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami – k tomu blíže Část V. – Ochránce a diskriminace, str. 91) také s dalšími stížnostmi, a to především s **námitkami proti postupům pedagogů a ředitelů škol**. Jde o případy týkající se udělování výchovných opatření pedagogy nebo stížnosti na nedostatečné řešení šikany či obdobných projevů ve školách. Současně jsou pedagogové stěžovateli kritizováni za nedostatečnou realizaci podpory žáků s různými odlišnostmi.

V některých případech nejsou stěžovatelé spokojeni s **postupem České školní inspekce**. Objevují se výtky, že Inspekce nesankcionuje školy, ale při zjištění jejich pochybení pouze předává výsledek svého šetření zřizovateli školy. V takových případech jde ovšem o kritiku samotné právní úpravy, nikoli postupu jednotlivých inspektorů. Podle školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je povinností zřizovatele toliko informovat Inspekci o přijatých opatřeních, čímž není dána výslovná povinnost zřizovatele respektovat závěry Inspekce. Takovou úpravu stěžovatelé napadají, neboť je z jejich pohledu neefektivní.

Státní maturity

Na ochránce se v průběhu roku 2012 obraceli studenti, kteří neuspěli u státní maturitní zkoušky. Převážná většina studentů přitom nesouhlasila s hodnocením dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou písemné práce, český jazyk a literatura, tj. s hodnocením slohové práce. Slohové práce řady studentů byly hodnoceny počtem bodů „0," protože dle hodnotitele práce nepojednávala o zadaném tématu, nebo nevykazovala prvky zadaného útvaru. Tento závěr hodnotitelé komentovali pouze velmi stručně (někdy jen jednou větou). Studenti, kteří se na ochránce obrátili, tak nedostali odpovídající zpětnou vazbu, a často proto ani nechápali, proč jejich slohová práce neuspěla.

Studenti měli možnost obrátit se na krajské úřady s žádostí o přezkoumání, a právě činnost krajských úřadů byla předmětem šetření ochránce, který dovodil, že **na rozhodnutí krajského úřadu o přezkoumání hodnocení výsledku písemné práce se vztahuje podpůrně správní řád.** Jednotlivá pochybení se přitom opakovala v rozhodnutích všech krajských úřadů. Jednalo se v zásadě o pochybení dvojího charakteru:

– studentovi, který se na krajský úřad obrátil, nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před rozhodnutím ve věci;

– krajský úřad se v odůvodnění nedostatečně vypořádal s podklady řízení.

Krajské úřady výsledky šetření ochránce neakceptovaly a ministerstvo odmítlo na podnět ochránce zahájit přezkumné řízení. **Správnost závěrů ochránce však potvrdily správní soudy**, které v několika případech rozhodly o zrušení rozhodnutí krajského úřadu (pro jejich nepřezkoumatelnost) a vrátily věc k novému projednání (např. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 16. srpna 2012, sp. zn. 62 A 67/2012, rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. srpna 2012, sp. zn. 10 A 278/2011).

Podnět sp. zn.: 4460/2012/VOP/DV

Subjektem, který rozhoduje o přezkoumání výsledku dílčí zkoušky společné části maturitní zkoušky konané formou písemné práce, český jazyk a literatura, je krajský úřad, nikoliv Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „Centrum"). Vyjádření Centra či oponentní hodnocení lze použít pouze jako jeden z podkladů pro rozhodnutí.

Žák, který žádal o přezkoumání výsledků maturitní zkoušky má právo být seznámen s podklady pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci. Toto právo je promítnutím práva vyjadřovat se k důkazům, které je zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práva svobod, a jedná se tak o jeden ze základních aspektů spravedlivého procesu.

Rozhodnutí krajského úřadu o přezkoumání výsledků maturitní zkoušky je rozhodnutím o právech a povinnostech; jako takové musí být přezkoumatelné. Proto je nutné, aby se krajský úřad vypořádal se všemi podklady pro řízení. Pakliže k některým podkladům nepřihlédne, má odůvodnit, proč tak učinil.

Stěžovatelka J. V. nesouhlasila s vyřízením své žádosti o přezkoumání maturitní slohové práce, za kterou nedostala dostatečný počet bodů. Jak vyplývá ze slovního hodnocení, nedostatečný počet bodů byl zapříčiněn tím, že (dle hodnotitele) práce neměla závěr. Stěžovatelka v žádosti o přezkoumání namítala, že práce závěr má. V průběhu psaní slohové práce však omylem přeskočila tři strany, a závěr napsala na šestou místo na třetí stranu. Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad") se obrátil s žádostí o vyjádření na Centrum, které mělo pověřit nezávislého hodnotitele oponentním posouzením. Oponentní posudek se shodoval s hodnocením hodnotitele. Krajský úřad pak, s odkazem na oponentní hodnocení, potvrdil, že práce neobsahuje závěr. Neuvedl však, jak ověřoval, že oponentní posudek nezpracovala osoba, která zpracovala původní hodnocení písemné práce. Hodnotitel zůstal navíc neznámý i samotné studentce. Krajský úřad v rozhodnutí pouze tlumočil oponentní posudek. Zároveň stěžovatelce neumožnil se s tímto (v zásadě jediným použitým) podkladem pro rozhodnutí seznámit. Nevypořádal se ani s námitkami, které stěžovatelka v žádosti o přezkoumání výsledků slohové práce uvedla. Ochránce proto dovodil, že rozhodnutí je zcela nepřezkoumatelné. Ke stejnému závěru dospěl i správní soud, na který se stěžovatelka na radu ochránce obrátila. Soud vrátil věc k novému řízení a krajský úřad změnil své hodnocení. J. V. nemusela konat opravnou maturitní zkoušku a nastoupila ke studiu na vysokou školu.

Průtahy v řízení o uznání zahraniční vysokoškolské kvalifikace

Deset, čtrnáct nebo šestnáct měsíců trvalo ministerstvu, než rozhodlo o odvoláních proti rozhodnutím rektorů veřejných vysokých škol o uznávání zahraničního vzdělávání a kvalifikace v České republice. Ochránce zjistil na straně ministerstva neodůvodněné průtahy ve správním řízení, procesní vady a nedostatečné metodické řízení vysokých škol v oblasti státní správy podle zákona o vysokých školách (zákon č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Proto koncem roku 2012 požádal ministra školství, mládeže a tělovýchovy, **aby ministerstvo účinněji využívalo své kompetence metodického vedení vysokých škol při výkonu státní správy (společná školení a porady k rozhodovací činnosti podle správního řádu),** aby vyšlo vstříc žadatelům o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v odvolacím řízení,

a aby došlo k personálnímu posílení kompetentního odboru vysokého školství, který čelí vysokému nárůstu žádostí.

2 / 20 / Ostatní správní úřady

Ministerstvo obrany

V návaznosti na přijetí zákona o účastnících odboje a odporu proti komunismu (zákon č. 262/2011 Sb.) zaznamenal ochránce zvýšený nápad podnětů, jejichž obsahem byly zejména **výtky týkající se nepřiměřené délky řízení Ministerstva obrany o vydání osvědčení**.

V průběhu šetření podnětů ochránce zjistil, že řada řízení není ukončena ani po mnoha měsících od podání žádosti. Důvodem se ukázal být vysoký počet žádostí a naopak nízký počet osob podílejících se na jejich vyřízení, a to jak v rámci Ministerstva obrany, tak zejména Archivu bezpečnostních složek, jakožto instituce dožadované o vydání odborného stanoviska pro účely vyřízení jednotlivých žádostí.

Ochránce svým šetřením přispěl k navýšení počtu zaměstnanců příslušných úřadů a upřednostnění žádostí v závislosti na věku žadatele. Dle názoru ochránce **je v zájmu demokratického právního státu, aby se účastníkům tzv. třetího odboje dostalo ocenění ještě v průběhu jejich života.** S ohledem na věkové složení žadatelů a počet žádostí se ale tato pozitivní diskriminace týká jen těch skutečně nejstarších žadatelů.

Vzhledem k tomu, že hlavní nápor žádostí již patrně opadl, lze do budoucna očekávat pozvolné zlepšení situace, tedy zkrácení doby mezi podáním žádosti a vydáním rozhodnutí ministerstva obrany.

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

V návaznosti na četné stížnosti občanů na postup Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „Úřad") při vymáhání pohledávek souvisejících se státním příspěvkem na individuální bytovou výstavbu, zahájil ochránce již koncem roku 2011 vůči Úřadu šetření z vlastní iniciativy.

K názoru ochránce, že v případě Úřadu jde o tzv. „jiný správní úřad", na nějž se vztahuje jeho působnost, se odmítavě postavil ministr financí s odůvodněním, že Úřad nebyl zákonem zřízen jako správní úřad a žádná z jeho činností není výkonem působnosti správního úřadu. Nemá tedy postavení státního orgánu nadaného veřejnoprávními pravomocemi vůči jiným subjektům a není tudíž takovým orgánem státu, kterým by byla uplatňována státní moc. Má spíše charakter „provozní" či „obslužný".

Podle názoru ochránce **státní správou v širším slova smyslu je také fiskální správa, kterou Úřad provádí „provozováním" či „obsluhováním" majetku státu při absenci mocenského postavení.** Pokud Úřad postupuje vůči fyzickým osobám způsobem, který je v rozporu s principy dobré správy, lze nalézt důvod pro uplatnění oprávnění ochránce k ochraně těchto osob ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

I přes setrvávající odlišný názor ministra financí došlo ze strany Úřadu v průběhu roku 2012 k přehodnocení postupu, což v řadě případů znamenalo upuštění od vymáhání úroků z prodlení, uzavření dohody o prominutí dluhu nebo uznání, že nedošlo k porušení smluvních podmínek.

2 / 21 / Odškodňování

Ministerstva a projednání žádostí o odškodnění dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Veřejný ochránce práv v první polovině roku 2012 navázal na svoji předchozí činnost a zabýval se tím, **jakým způsobem vyřizují jednotlivá ministerstva/ústřední orgány státní správy žádosti o odškodnění** dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zda naplňují ombudsmanské **„Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění"** (dále jen „Desatero"). V roce 2010 z vlastní iniciativy ochránce šetřil procesní postup tří ministerstev a v roce 2011 prošetřil procení postup šesti ministerstev. Počátkem roku 2012 šetřil dále postup Ministerstva životního prostředí, Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a Českého telekomunikačního úřadu. Zbývající ministerstva (tj. Ministerstvo obrany, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo kultury) ochránce nešetřil přímo na místě, ale pouze je vyzval, aby se k vydanému Desateru vyjádřila, příp. sdělila svůj náhled na věc. Žádné z oslovených ministerstev této možnosti nevyužilo.

Protože ochránce v rámci šetření nedosáhl nápravy u všech ministerstev, informoval o této skutečnosti vládu a doporučil jí, aby svým usnesením zavázala všechna ministerstva k dodržování Desatera (blíže viz kapitola Ochránce a vláda, str. 26).

K problematice vyřizování žádostí o odškodnění se uskutečnila dne 13. prosince 2012 v Kanceláři veřejného ochránce práv druhá pracovní porada, jejímž cílem bylo seznámit všechna ministerstva s výsledky šetření ochránce a probrání dalších problémů. Řešena byla i otázka uplatňování regresů a souvislosti mezi zákonem o odškodnění a zákonem o majetku České republiky a jejím vystupováním v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Obecně je možné shrnout **výsledky pracovní porady** do následujících bodů:

– Naplňování Desatera a jeho zveřejnění

Většina ministerstev Desatero naplňuje a zveřejnila ho na svých webových stránkách. U některých ministerstev není Desatero naplňováno „pouze" v tom, že nemají jedno místo k vyřizování žádostí o odškodnění. To však ochránce nepovažuje za problém, pokud je zajištěn jednotný přístup k žádostem o odškodnění.

– Rozlišování požadovaných nároků, tj. nemajetkové újmy a náhrady škody

Rozlišovat mezi vznesenými nároky nemá problém většina ministerstev. Při posuzování nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem (nečinností) je třeba vycházet z existence silné domněnky, že nečinností byla nemajetková újma způsobena a je pak věcí státu, aby ji vyvrátil.

– Uplatňování regresů vůči odpovědným osobám

Při uplatňování regresů mají ministerstva problém s prokazováním subjektivního zavinění osobě odpovědné tehdy, pokud tato osoba není jejím zaměstnancem. V zákoně o odpovědnosti za škodu není zakotveno, že osoba, po které je regres vymáhán, musí být vůči úřadu vymáhajícímu regres v pracovním vztahu; zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se použije pouze pro omezení výše regresu. Nárok jde za konkrétním zaměstnancem, který ale ve vztahu k ústřednímu orgánu státní správy nemusí být v pracovním poměru; regres se žádá po úřední osobě nebo územním samosprávném celku. Podstatné je tedy vymezení „úřední osoby".

Odškodňování za nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení při exekučních srážkách z důchodu

V souhrnné zprávě za rok 2011 (str. 73 – 74) ochránce upozornil na nesprávné provádění srážek z dávek důchodového pojištění Českou správou sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ"). **S nesprávným postupem ČSSZ se ochránce setkával i v průběhu roku 2012.** Při vyřizování podnětů působí ochránce nejen na ČSSZ, aby svůj postup uvedla do souladu s právními předpisy, ale rovněž informuje povinného (příjemce důchodu) o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody/přiměřeného zadostiučinění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. O těchto nárocích rozhoduje v rámci tzv. předběžného uplatnění nároku Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo").

Protože ministerstvo neuznalo nároky osob žádajících o odškodnění za nesprávný úřední postup ČSSZ při provádění srážek z dávek důchodového pojištění, **doporučil jim ochránce obrátit se s žalobou o náhradu škody/přiměřené zadostiučinění na soud**. Do konce roku 2011 soud o žalobách nerozhodl, proto sledoval ochránce jejich vývoj v roce 2012. Jako problematické se ukázalo samotné určení místní příslušnosti soudu, tedy zda je příslušný k projednání žaloby Obvodní soud pro Prahu 2 (dle sídla ministerstva) nebo Obvodní soud pro Prahu 5 (dle sídla ČSSZ). Otázkou místní příslušnosti obecných soudů se dvakrát zabýval i Městský soud v Praze, který však rozhodl odlišně. Vzhledem k důležitosti, kterou ochránce dlouhodobě přikládá ochraně práv osob postižených nesprávným úředním postupem ČSSZ při provádění srážek z dávek důchodového pojištění, obrátil se v prosinci 2012 na předsedkyni **Nejvyššího soudu** s prosbou, aby **zvážila využití svého oprávnění navrhnout příslušnému kolegiu zaujetí stanoviska v zájmu jednotného rozhodování soudů.** Podle vyjádření předsedkyně Nejvyššího soudu předseda občanskoprávního a obchodního kolegia dne 18. prosince 2012 pověřil soudce senátu 30 Cdo zpracováním návrhu na zaujetí stanoviska k této otázce.

POLIC

4 Ochránce a místa, kde dochází k omezení svobody

V roce 2012 pokračoval veřejný ochránce práv v provádění **systematických návštěv zařízení, do kterých jsou v České republice umisťovány děti**. Proběhly systematické návštěvy zdravotnických zařízení (tzv. kojenecké ústavy Dětské centrum Opava, Dětské centrum Plzeň). Dále byly dokončeny návštěvy školských zařízení (Výchovný ústav, dětský domov se školou, střední škola, základní škola a školní jídelna v Chrastavě, Dětský domov Uherské Hradiště, Dětský domov Hrotovice), přičemž poznatky učiněné v zařízeních tohoto typu ochránce zhodnotil ve Zprávě ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy a ve Standardech péče o ohrožené děti a jejich rodiny.

S ročním časovým odstupem bylo provedeno sedm **následných návštěv** a rovněž byly provedeny návštěvy pěti **středisek výchovné péče** a pěti **diagnostických ústavů**, o čemž je podrobněji pojednáno níže. Blíže ochránce informuje rovněž o systematických návštěvách čtyř zařízení s **policejními celami** a o systematických návštěvách zaměřených na seniorskou problematiku, totiž **návštěvách neregistrovaných zařízení pro seniory**.

K posílení prevence špatného zacházení uspořádal veřejný ochránce práv několik setkání s odbornou veřejností, při nichž bylo možné jednak diskutovat problémy týkající se zacházení v institucích a jednak prezentovat a rozšiřovat doporučení ochránce. Jednalo se o kulatý stůl s představiteli navštívených kojeneckých ústavů a kulatý stůl s představiteli navštívených dětských psychiatrických léčeben. Ke kulatému stolu byli rovněž pozváni pedopsychiatři a představitelé zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Ochránce setkání uspořádal, aby umožnil diskusi dvou skupin profesionálů, kteří sice mají společnou klientelu – ohrožené děti, ovšem vzhledem k nesjednocenosti českého systému ochrany ohrožených dětí a jejich rodin spíše nespolupracují. Zápis ze setkání zveřejnil ochránce na svém webu.

Ochránce rovněž uspořádal konferenci k aktuálním problémům českého vězeňství (mimo jiné i k otázce soudního přezkumu kázeňského trestání).

V roce 2012 pokračovala mezinárodní výměna zkušeností v prevenci špatného zacházení. Užší vztahy byly navázány se slovinským národním preventivním mechanismem, kterým je ve Slovinsku rovněž instituce ombudsmanského typu. Veřejný ochránce práv přijal delegaci pracovníků svého slovinského protějšku. V rámci diskusí a exkurzní návštěvy věznice a rovněž při společném provedení dvou systematických návštěv proběhla výměna zkušeností, především co se týká metody provádění návštěv.

1 / Sankční postup ochránce

V reakci na medializovanou událost úmrtí pacientky v síťovém lůžku ochránce provedl **systematickou návštěvu Psychiatrické léčebny v Dobřanech,** zaměřenou na podmínky používání tohoto omezovacího prostředku v zařízení. Protože komunikace zjištění ochránce s léčebnou nevedla k jeho plnému uspokojení, obrátil se ochránce na zřizovatele, tedy Ministerstvo zdravotnictví. Léčebna sice po tragické události přijala opatření ke zvýšení bezpečnosti pacientů, včetně organizačních, ovšem ochránce nebyl spokojen s tím, že se vyšetřování události léčebnou a jejím zřizovatelem podle jeho názoru nevypořádalo se spornými momenty ohledně legálnosti použití síťového lůžka v době, kdy došlo k úmrtí. Nad rámec okolností konkrétního přípa-

du ochránce zopakoval svoje poznatky ze systematických návštěv léčebny v letech 2008 a 2009, že totiž podmínky poskytování péče na daném oddělení vynucovaly používání omezovacích prostředků preventivně a v reakci na pouhý neklid pacienta, nikoli v zákonem předpokládaných situacích ohrožení života a zdraví pacienta či jeho okolí.

V roce 2012 využil ochránce svého sankčního oprávnění ve věci systematické návštěvy **domova se zvláštním režimem v Jevišovce** provozovaného společností SENIORPROJEKT, s. r. o. Ochránce po provedení návštěvy konstatoval porušování standardů kvality sociálních služeb a špatné zacházení. Ačkoli se zařízení specializovalo na ošetřovatelsky náročné klienty, nebylo schopno zajistit kvalifikovaný personál a náležitou úroveň péče. Špatné zacházení podle ochránce spočívalo v ignorování problémů, jako jsou pády a zranění klientů, malnutrice (podvýživa), poruchy chování lidí trpících demencí apod., což svědčí nejen o neodbornosti, ale také o nezájmu o svěřené klienty. Seniorům v zařízení nebyla zajištěna ani minimální míra soukromí. Ochránce rovněž zjistil používání tlumicí medikace způsobem, který je v rozporu se zákonem o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V zařízení se opakovaně ztrácela dokumentace s citlivými údaji klientů a naopak nebyla vedena řádná dokumentace poskytování sociální služby. Opakovaná návštěva zařízení ukázala, že nebyla zjednána náprava. Ochránce proto přikročil k medializaci a rovněž požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje o učinění potřebných kroků vedoucích ke zrušení registrace k poskytování sociálních služeb, což úřad akceptoval.

Veřejnost byla dále informována o špatném zacházení v **Domově důstojného stáří Harmony v Líchovech**, provozovaném společností Vedrana, s. r. o. Jedná se o zařízení hotelového typu, které poskytuje kompletní zaopatření včetně péče seniorům trpícím onemocněním demence a Parkinsonovou chorobou. Ochránce upozornil na nezákonnost poskytování služeb, které svou povahou odpovídají sociálním službám, bez náležitého oprávnění, což byl případ uvedeného zařízení (o tématu je obsáhleji pojednáno níže). Vzhledem k problematickému statusu zařízení ochránce formuloval především doporučení situaci napravit a dosáhnout registrace a tím i oprávnění k poskytování sociálních služeb. Pokud jde o zacházení v zařízení, ochránce konstatoval absenci kvalifikované ošetřovatelské péče, intuitivní přístup v péči o zranitelné seniory, zanedbání prevence malnutrice, neodborné používání fixačních pomůcek, podávání léků (včetně tlumicích) bez ordinace lékaře. Zařízení na doporučení nereagovalo. Vzhledem k možné trestněprávní souvislosti (neoprávněné podnikání) **se ochránce obrátil i na orgány činné v trestním řízení**.

K využití sankčního oprávnění vůči **Dětské psychiatrické léčebně Louny** vedlo ochránce zjištění přetrvávajících závažných nedostatků učiněné při již třetí návštěvě zařízení. Vnitřní prostory pro děti byly nejen neútulné, ale i neterapeutické až nedůstojné: oprýskané omítky i kachličky v ložnicích dětí, otlučený i rozbitý nábytek, umístění lůžek dětí ve vykachličkovaném prostoru. Souhlasy s hospitalizací byly poskytovány zcela neinformované. Ochrana soukromí nebyla kvalitní (osobní údaje pacientů nebyly zabezpečené), byly zjištěny četné chyby ve vedení zdravotnické dokumentace. Ochránce se proto obrátil na zřizovatele léčebny, tedy Ministerstvo zdravotnictví, aby zjednalo nápravu.

V roce 2012 byla ve Výchovném ústavu Chrastava realizována návštěva, jejímž cílem bylo především ověřit splnění doporučení, která byla zformulována v roce 2006. Výsledkem opakované návštěvy byla zpráva, v níž ochránce zhodnotil plnění předchozích doporučení a poukázal na určité přetrvávající nedostatky a pochybení. Z obsahu vyjádření, které vedení zařízení ochránci ke zprávě zaslalo, však nebylo zřejmé, zda budou opakovaná doporučení k nápravě realizována či nikoliv. Proto ochránce věc uzavřel sankčním postupem a vyrozuměl zřizovatele zařízení, tedy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, aby zaujalo k věci stanovisko, případně zvolilo další postup.

V Dětském domově se školou, základní škole a školní jídelně Liběchov proběhla návštěva v červnu 2012. Ochránce konstatoval špatné zacházení v podobě separování sourozenců, nepřiměřeně tvrdého režimu v zařízení, kontrolování telefonátů dětí, v nevhodném chování jednoho pracovníka k dětem a ukládání nezákonných opatření ve výchově. Požadoval okamžité zjednání nápravy a zároveň o svých zjištěních informoval Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, jako zřizovatele, státní zastupitelství, jako orgán dbající na dodržování právních předpisů při výkonu ústavní a ochranné výchovy, a orgány činné v trestním řízení.

Některá nápravná opatření byla okamžitě uskutečněna, celkové vyhodnocení ale v době vydání této zprávy dosud nebylo možné učinit.

S ročním časovým odstupem byla sankčním postupem uzavřena věc systematické návštěvy **zařízení pro děti-cizince**. O této kauze je podrobně pojednáno níže.

2 / Následné návštěvy

Z více než tří desítek školských a zdravotnických zařízení pro děti, jež byla navštívena v roce 2011, vybral ochránce sedm pro provedení následné návštěvy zaměřené zejména na ověření realizace svých doporučení. Byly tak navštíveny Dětský domov pro děti do 3 let Oblastní nemocnice Mladá Boleslav, a. s. (DD do tří let Mladá Boleslav), Dětská psychiatrická léčebna Louny (DPL Louny), Dětský domov, Základní škola praktická, Praktická škola a Školní jídelna Dlažkovice (DD Dlažkovice), Dětský domov se školou, základní škola a školní jídelna Měcholupy (DDŠ Měcholupy), Dětský domov Budkov (DD Budkov), Výchovný ústav, střední škola a školní jídelna Terešov (VÚ Terešov) a Výchovný ústav, střední škola a školní jídelna Žulová (VÚ Žulová).

Následné návštěvy školských zařízení VÚ Terešov, VÚ Žulová, DDŠ Měcholupy, DD Budkov a DD Dlažkovice ukázaly, že v některých zařízeních **jsou stále používány mříže na oknech v prostorách, v nichž žijí děti s ústavní výchovou**, nikoli ochrannou výchovou. I přes zlepšení materiálních podmínek některých zařízení stále není bezvýjimečným pravidlem, aby děti měly větší míru soukromí (zajistitelné dveře toalet, sprchy se závěsy, uzamykatelný prostor pro osobní věci). **Kontakt s rodinou bývá nepřiměřeně a nepřípustně omezován** (slabé možnosti použití telefonu, sluchová kontrola během telefonování, nezákonný „povolovací" režim návštěv dětí s nařízenou ústavní výchovou, zařazení dovolení pobytu u rodiny do systému odměn/trestů). **Sociální (sanační) práce s rodinou, pokud vůbec probíhá, tak velmi nahodile a nesystematicky**. Za závažný problém ochránce v mnoha zařízeních shledal nedostatečně zajištěné odborné služby – etopedické, psychologické či psychopedické; v některých lokalitách **není dobře dostupná péče pedopsychiatra**. Tento problém získává na důležitosti v dětských domovech, kde absence včasné pedopsychiatrické intervence ohrožuje setrvání dítěte se začínajícími psychiatrickými problémy, včetně poruch chování, v zařízení, resp. zapříčiňuje vyhrocení situace a pozdější nutnost přemístění dítěte do zařízení s přísnějším režimem, ve větší vzdálenosti od rodiny. Obecně je možné říci, že se personál, jenž je přetížený a nemívá sebereflexní prostředky podpory, zabývá především hlídáním a organizováním dětí, nikoliv výchovou či přímo terapeutickou prací. Ojediněle lze také zaznamenat neadekvátní trestání (např. kolektivní tresty, odnětí vlastního ošacení, trestání mluvení v jídelně).

Následné návštěvy zdravotnických zařízení zahrnovaly jedno psychiatrické zařízení (DPL Louny, o čemž je pojednáno výše) a jeden kojenecký ústav (DD do 3 let Mladá Boleslav). Kojenecký ústav některá doporučení ochránce realizoval (např. vedení osobních deníků dětí), ovšem potvrdila se **velmi nízká míra multidisciplinární podpory rodin dětí**, kdy se snaha zaměřuje spíše na nalezení náhradních rodin pro děti a na adopční proces, namísto sanační podpory biologické rodiny. Bylo zjištěno též mnohdy velmi nevýrazné zapojení orgánu sociálně-právní ochrany dětí do sanační práce s biologickou rodinou. **Personál, v počtu zjištěném při návštěvě, dětem nemohl nabídnout individuální péči** zahrnující rovněž fyzický kontakt (v raném věku dítěte tolik potřebný a samozřejmý) **a naplňování individuálních potřeb** každého dítěte; režim dětí a veškeré aktivity byly hromadné.

Mnohá z uvedených zjištění následně navštívená zařízení vzala na vědomí a akceptovala doporučení zajišťující nápravu (bylo-li v silách vedení tak učinit). Přesahová témata byla či budou zmíněna ve shrnujících zprávách ochránce, jež obsahují doporučení vůči centrálním úřadům či samosprávám.

3 / Střediska výchovné péče

Veřejný ochránce práv navštívil pět středisek výchovné péče (dále „středisko"), resp. pět internátních oddělení těchto středisek: Dětský diagnostický ústav, středisko výchovné péče, základní škola a školní

jídelna Olomouc – Svatý Kopeček (SVP Kelč), Dětský diagnostický ústav, dětský domov se školou, středisko výchovné péče, základní škola a školní jídelna Homole, České Budějovice (SVP České Budějovice), soukromé Středisko výchovné péče Help Me (SVP Help Me), Výchovný ústav a středisko výchovné péče Klíčov (SVP Klíčov) a Diagnostický ústav, dětský domov se školou, dětský domov, středisko výchovné péče, základní škola a školní jídelna Dobřichovice (SVP Slaný). Všichni klienti pobývali v navštívených zařízeních na základě dobrovolně uzavřené smlouvy o poskytnutí preventivně výchovné péče. V žádném nebylo konstatováno špatné zacházení.

Při posuzování životních podmínek, poskytované péče, zacházení či zajištění soukromí klientů středisek byly přiměřeně využívány doporučení a standardy formulované ochráncem ve Zprávě ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy. **Hlavním závěrem z návštěv je, že preventivně výchovná péče není dostatečně dostupná**.

Střediska nejsou v rámci republiky rovnoměrně rozložena, přičemž z celkem 40 středisek jich pouze 16 zahrnuje i internátní oddělení a celodenních oddělení (stacionářů) je ještě méně. Většina internátních a stacionárních oddělení má kapacitu do 20 míst. V některých krajích jsou střediska i v menších městech, v některých je však **možnost využít služeb středisek minimální**. Jedná se zejména o kraj Vysočina a Pardubický kraj, kde je v každém po jednom středisku, které nabízí pouze ambulantní formu služeb. Situace jde proti cíli formulovanému v Národním akčním plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011, totiž snížení počtu dětí dlouhodobě umístěných ve všech typech ústavní péče posílením složky práce s ohroženým dítětem a rodinou a kladení důrazu především na prevenci. Realita tomu zatím neodpovídá – počet školských zařízení pro výkon ústavní výchovy mnohonásobně převyšuje počet středisek výchovné péče.

Ochránce proto doporučil zajistit dostupnost preventivně výchovné péče rovnoměrně ve všech krajích i v menších městech, a to ve formě ambulantní, celodenní, internátní i terénní.

Dalším problémem, který představuje překážku dostupnosti preventivně výchovné péče, je finanční náročnost celodenní nebo internátní formy služeb. Ačkoliv preventivně výchovná péče samotná se poskytuje bezúplatně, stravování a ubytování jsou v rámci internátního i celodenního pobytu v souladu se zákonem zpoplatněny, přičemž úhradu je nutné provést před přijetím klienta do střediska, nedohodnou-li se strany jinak. Výše úhrady se v praxi pohybuje v řádu několika tisíců korun za měsíc pobytu. Zároveň platí, že ambulantní forma péče (kde tyto náklady nevznikají) je rovněž v některých krajích málo dostupná a v některých případech ani není docházková forma péče vhodná či dostačující vzhledem k individuálnímu problému klienta. **Finanční náročnost internátní a celodenní formy preventivně výchovné péče ztěžuje její dostupnost, zejména sociálně slabším rodinám**.

4 / Diagnostické ústavy

Diagnostické ústavy jsou zařízení, která stojí na samém prahu institucionální náhradní výchovné péče o děti. Úkolem těchto zařízení je zejména diagnostika dítěte, která je základem pro jeho další směřování v soustavě zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy a základem pro rozhodnutí ředitele ústavu o dalším umístění dítěte. Ochránce v roce 2012 systematickými návštěvami celkem pěti diagnostických ústavů (Dětský diagnostický ústav, dětský domov se školou, středisko výchovné péče, základní škola a školní jídelna, Homole, České Budějovice, Dětský diagnostický ústav, středisko výchovné péče, základní škola a školní jídelna, Brno, Hlinky, Dětský diagnostický ústav, základní škola a školní jídelna, Bohumín, Diagnostický ústav pro mládež, Praha Lublaňská, Diagnostický ústav a Středisko výchovné péče Praha-Hodkovičky) pokračoval v návštěvách zařízení, do kterých jsou umisťovány děti.

Při návštěvách se ochránce zaměřil zejména na povahu a míru participace rodiny a dalších subjektů na průběhu diagnostického pobytu, režim a zacházení v zařízeních, materiální zázemí a problematiku přemisťování či umisťování dětí diagnostickým ústavem do zařízení v jeho síti. Svá konkrétní i systémová zjištění a doporučení ochránce shrnuje ve Zprávě z návštěv diagnostických ústavů. Dále tedy doplňuje Standardy péče

o ohrožené děti a jejich rodiny, jež formuloval v roce 2012. Na tomto místě jsou uvedeny alespoň **standardy zásadní:**

V průběhu správního řízení o přemístění či umístění dítěte musí být respektována práva účastníků řízení. Zejména jim musí být oznámeno zahájení řízení a dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Názor dítěte na věc musí být aktivně zjišťován. Ochránce se setkal s tím, že názor dítěte jako účastníka správního řízení o přemístění či umístění dítěte není zjišťován ani reflektován.

Odůvodnění správních rozhodnutí musí být dostatečná, aby rozhodnutí byla přezkoumatelná. Musí být zřejmé, na základě jakých úvah správní orgán (ředitel diagnostického ústavu) ve věci rozhodl, přičemž musí být uvedeno, z jakých skutkových zjištění vycházel a jak se vypořádal s tvrzeními účastníků. Ochránce zjistil případy nedostatečnosti v uvedených ohledech. Konkrétní příklad viz kapitola Rodina a dítě, str. 46.

Rodič dítěte by měl mít možnost participovat již při příjmu dítěte do zařízení. Pokud přítomnost rodiče není možná, zařízení by mělo rodiče informovat písemně (či telefonicky) o povaze diagnostického pobytu a skutečnostech důležitých pro vzájemný kontakt. Práce s rodinou je nepostradatelnou součástí práce instituce, kde se odloučené dítě nachází. V prostředí diagnostických ústavů o to více, že se může jednat ještě o zvratnou situaci, kdy je dítě na samém prahu systému ústavní náhradní péče.

Diagnostický ústav musí při diagnostice vycházet z relevantních informací získaných od širokého spektra zainteresovaných subjektů (rodič, škola, orgán sociálně-právní ochrany dětí apod.). Diagnostická zpráva, která je hlavním podkladem pro následnou práci s dítětem, musí být objektivní a komplexní. Tohoto cíle není možné dosáhnout bez spolupráce se všemi subjekty, jejichž činnost se života dítěte výchovně dotýká.

Vybavení pokojů dětí musí odpovídat běžnému standardu a naplňovat požadavky příslušných právních předpisů. Bylo například zjištěno, že prostory, které dříve sloužily jiným účelům, jsou dnes určeny k ubytování dětí a nevhodné dispoziční řešení prostor ve svém důsledku ovlivňuje režim v zařízení. Mnohdy zůstávají nenaplněny požadavky na prostorové podmínky dané vyhláškou, kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních (vyhláška č. 438/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Prostředí záchytové místnosti musí být bezpečné a na dítě působit vlídně. Záchytové místnosti určené pro dočasný pobyt dítěte dodaného z útěku nemohou mít podobu policejní cely (jak bylo také zjištěno). Bezpečí umístěných dětí i osob o ně pečujících je třeba zajistit jiným způsobem. Je třeba trvat na tom, že do zařízení nemohou být přijímány děti, které jsou aktuálně pod vlivem návykové látky. K umístěným dětem je třeba přistupovat vhodným pedagogickým vedením či krizovou intervencí.

5 / Zařízení pro děti-cizince

Systematická návštěva zařízení pro děti-cizince Permon (dětský domov se školou a výchovný ústav Zařízení pro děti-cizince, diagnostický ústav, dětský domov se školou, výchovný ústav, středisko výchovné péče, základní škola a praktická škola) byla provedena v roce 2011 a zahrnovala dvě místní šetření. Učiněná zjištění pak ochránce zhodnotil především v roce 2012. Poukázal zejména na to, že spektrum přijímaných dětí-cizinců neodpovídalo původní cílové skupině, pro kterou bylo toto zařízení zřízeno, dále na nevyhovující faktické životní podmínky v části výchovný ústav a na zacházení s dětmi-cizinci obecně. **V souhrnu ochránce zjištěný stav zhodnotil jako špatné zacházení a o této skutečnosti informoval Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako zřizovatele, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Nejvyšší státní zastupitelství**. Odpovědné orgány, zejména pak zřizovatel, byly vyzvány, aby se situací v zařízení zabývaly a spolupracovaly na tvorbě nové koncepce péče o děti-cizince.

Na základě nečinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které nepřijalo vůči zařízení žádné opatření k nápravě a také nespolupracovalo na tvorbě nové koncepce péče o děti-cizince, se ochránce rozhodl

využít svého sankčního oprávnění a informovat veřejnost. Ministerstvo totiž selhalo v povinnosti zřizovatele předcházet špatnému zacházení, odhalovat je a trestat.

Následně došlo z rozhodnutí zřizovatele ke zrušení dislokovaného pracoviště (dětský domov se školou a výchovný ústav). Vláda usnesením č. 646/2012 ze dne 6. září 2012 přijala novou Koncepci ochrany a péče o nezletilé cizince bez doprovodu, včetně žadatelů o mezinárodní ochranu. Změnou zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (zákon č. 109/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), byla upravena působnost zařízení, které má poskytovat péči dětem-cizincům. V současné době tak již kritériem pro umístění dítěte do zařízení není pouze cizí státní příslušnost, ale faktická situace konkrétního dítěte, zejména tedy původ ze zcela kulturně a sociálně odlišného prostředí, výrazná jazyková bariéra, případně traumatizující prožitky (válka, atd.).

6 / Policejní zařízení

Ochránce pokračoval v průběžném provádění systematických návštěv policejních cel. Návštěvy proběhly ve čtyřech zařízeních.

V jednom případě bylo zjištěno, že při umisťování do cely nebyl osobám vydáván do cely formulář Poučení (informace pro umístěného o jeho právech a povinnostech), což je v rozporu s požadavkem článku 15 odst. 1 Závazného pokynu policejního prezidenta ze dne 2. prosince 2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách (dále „závazný pokyn"). **Ochránce trvá na tom, že během umístění v cele musí mít osoba přístup k formuláři Poučení. Možnost opakovaně se seznámit se svými právy představuje pojistku proti špatnému zacházení**.

Ochránce se zaměřil i na konkrétní možnost umístěných osob provést osobní hygienu, resp. osprchovat se. Dle ustanovení § 33 odst. 4 zákona o Policii České republiky (zákon č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů) má osoba umístěná v cele právo na dostatečný přístup k vodě a toaletě, jakož i na provedení základní hygieny. Možnost osprchovat se není tedy zákonem výslovně garantována. Ani závazný pokyn možnost osprchovat se výslovně neupravuje. Bylo zjištěno, že je-li v dosahu cel sprcha, je značně znečištěné osobě z iniciativy policistů osprchování zpravidla umožněno. Umísťované osoby však nejsou vyrozumívány o tom, že mohou o osprchování požádat. Ochránce považuje za důležité, aby při realizaci práva na provedení základní hygieny byla brána v potaz subjektivní potřeba osprchování ze strany umístěného a taktéž délka umístění osoby v cele. To jest, aby bylo zohledněno, že při umístění přesahujícím dobu 24 hodin je potřeba rozsáhlejší očista. **Ochránce proto doporučuje doplnit v celách, kde je dostupná sprcha, formulář Poučení o informaci, že je možno požádat o osprchování, a evidovat údaj o takové žádosti, resp. využití této možnosti**.

Předmětem zájmu ochránce byly i podmínky v konkrétních celách. Komentoval především zajištění přímého denního osvětlení. Dle ustanovení § 33 zákona o Policii České republiky musí být policejní cela hygienicky nezávadná a musí odpovídat svému účelu. Zajištění přímého denního osvětlení není zákonem upraveno. Dle čl. 2 písm. b) Přílohy č. 1 k závaznému pokynu nejsou okna v celách vyžadována a dle písm. j) stejného předpisu je denní světlo požadováno „s výjimkou cel, které byly zřízeny před nabytím účinnosti tohoto pokynu". Ve dvou případech nebyly navštívené cely opatřeny okny. Absence přímého denního osvětlení se v jednom případě týkala i místnosti určené pro rozhovor s právním zástupcem. Je třeba upozornit na to, že osoba umístěná v cele bez oken a přímého denního osvětlení nemá možnost pozorováním rozlišit den a noc. Negativní dopad na lidskou psychiku je v takovém případě nezpochybnitelný. Je samozřejmě možno namítnout, že se výslech či jiné úkony provádějí za podmínek, kdy je přístup k dennímu světlu, na druhou stranu nelze vyloučit, že osobě je denní světlo v důsledku umístění do cely bez oken upřeno i po dobu delší než 24 hodin. Ochránce zároveň upozornil, že i Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání klade důraz na to, aby do cel dopadalo přirozené světlo, a aby osobám omezeným na svobodě déle než 24 hodin bylo umožněno tělesné cvičení (pobyt) na čerstvém vzduchu. **Ochránce považuje tento požadavek za přiměřený, a proto doporučil, aby v celách bez přístupu k dennímu světlu byl umístěným osobám po určité době strávené v cele umožněn pobyt mimo celu, tj. na denním světle, resp. čerstvém**

vzduchu. Formulář Poučení by měl být doplněn o tuto informaci a do dokumentace by mělo být zaznamenáno, zda byla tato možnost umístěnému nabídnuta a zda a na jak dlouho ji využil.

7 / Neregistrovaná zařízení pro seniory

Veřejný ochránce práv navštívil na základě opakujících se individuálních podnětů Ubytovací zařízení pro seniory Tuchlovice, provozované Senior Home, s. r. o., a Domov důstojného stáří Harmony Líchovy, provozované Vedrana, s. r. o. Jednalo se o zařízení hotelového typu pro seniory, se zaměřením na seniory trpící různými formami demence, nabízející jim rovněž péči. **Na místě byla učiněna znepokojivá zjištění o kvalitě služeb**: například neodborná manipulace s léčivy, absence ošetřovatelské péče na náležité úrovni, poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, nedostatečná prevence malnutrice, neodbornost při omezování ve volnosti pohybu klientů.

Bylo zjištěno, že obě zařízení typem poskytovaných služeb odpovídají tomu, co zákon o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) definuje jako službu domov se zvláštním režimem. Ovšem obě byla provozována na základě kombinace živnostenských oprávnění a neměla ze zákona povinnou registraci, totiž oprávnění k poskytování sociálních služeb. Poskytovaná péče tak jakoby nepodléhala nárokům zákona o sociálních službách na personální a technické zajištění služby a kvalitu péče, ani inspekci poskytování sociálních služeb. V režimu sociálních služeb by v mnoha aspektech praxe zjištěná v obou zařízeních porušovala zákonné požadavky. Ochránce tuto právní situaci zhodnotil tak, že účelu (provozování služby domov se zvláštním režimem) bylo dosaženo v rozporu s tím, co požaduje a předpokládá zákon o sociálních službách. **Oběma zařízením doporučil okamžitou nápravu, totiž podání žádosti o registraci a vytvoření podmínek pro to, aby mohla být Magistrátem hlavního města Prahy udělena**. Opakovaná návštěva v tuchlovickém zařízení doložila, že provozovatel zařízení doporučení splnil. Naopak Vedrana, s. r. o., doporučení nesplnila, a tak ochránce využil svého sankčního oprávnění a v souladu se zákonem informoval o svých zjištěních veřejnost. Upozornil rovněž na to, že pro rozpor se zákonem o sociálních službách může být osobám, jež svůj příspěvek na péči neformálně odevzdávají takovému neregistrovanému profesionálnímu zařízení, výplata příspěvku pozastavena.

Ochránce má i další poznatky o tom, že se rozšiřuje popsaný jev využívání kumulace živnostenských oprávnění k poskytování služeb charakterizovaných zákonem o sociálních službách jako služby sociální, a tedy vázaných na registraci. Dovozuje, že všude tam jsou podmínky pro poskytování péče o zranitelné a nemocné osoby bez náležité kontroly a regulace. Péče může být laická, intuitivní, zahrnující omezování ve volném pohybu a izolaci, bez zajištění náležité ošetřovatelské péče a ochrany klientů, aniž by bylo v možnostech občanů to posoudit. **Pro posílení prevence tohoto jevu vydal Stanovisko k poskytování sociální péče na základě živnostenského oprávnění a požaduje od příslušných orgánů stíhání provozovatelů za správní delikt poskytování sociálních služeb bez oprávnění.**

5 Ochránce a diskriminace

Tři roky po účinnosti antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) považuje ochránce **za zcela klíčové, aby se oběti diskriminace obracely na soudy a vymáhaly své zákonné nároky** (upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu, poskytnutí přiměřeného zadostiučinění či náhrady nemajetkové újmy v penězích). Jedině tak lze docílit změny společenského a právního prostředí, v němž bude diskriminační jednání postupně účinně potíráno. Z poznatků ochránce jako antidiskriminačního místa (equality body) však plyne, že osoby, v jejichž případech ochránce shledal diskriminaci, většinou nechtějí podávat antidiskriminační žalobu. Nejčastějšími důvody jsou nejistota stran výsledku řízení (nepředvídatelnost soudního rozhodování, chybějící česká judikatura v otázkách diskriminace), výše soudních výloh a nemožnost nalezení kvalifikované právní pomoci (viz též kapitola Nová doporučení ochránce za rok 2012, str. 16).

Bezplatná právní pomoc obětem diskriminace

Ochránce v roce 2012 navázal spolupráci s občanským sdružením ***Pro bono aliance***, které **vybraným obětem** diskriminace zprostředkovává **bezplatnou právní pomoc**. Ta spočívá zejména v podávání žalob a správních podání ve prospěch stěžovatelů, kteří se na ochránce obrátili s námitkou diskriminace a ochránce shledal, že v jejich případě k diskriminaci došlo. Poskytnutí bezplatné právní pomoci se **může týkat pouze stěžovatelů**, kteří ochránci sdělí, že hodlají své nároky coby oběti diskriminace uplatnit u soudu, popř. iniciovat řízení před správním orgánem/orgánem veřejné správy, a jejichž majetková situace neumožňuje, aby za právní pomoc sami zaplatili.

Konkrétní právní pomoc se poskytuje na základě smlouvy mezi partnerskou advokátní kanceláří či advokátem občanského sdružení ***Pro bono aliance*** a stěžovatelem (klientem). Do tohoto vztahu ochránce nikterak nevstupuje. Ochránce poskytuje zejména hmotně-právní hodnocení diskriminačního jednání, včetně analýzy vnitrostátní a mezinárodní judikatury, jakož i dosavadních stanovisek ochránce jako antidiskriminačního místa. Občanské sdružení ***Pro bono aliance*** ročně zprostředkovává právní zastoupení pro **několik obětí diskriminace.** Advokátní kanceláře v těchto případech poskytují své právní služby zcela zdarma a nevyžadují po obětech diskriminace hrazení paušální částky na hotové výdaje.

V roce 2012 **tři oběti diskriminace** souhlasily se zprostředkováním právní pomoci. Ve dvou případech se jednalo o diskriminaci v přístupu ke službám z důvodu zdravotního postižení, v třetím případě o diskriminaci v přístupu k zaměstnání z důvodu věku. Výsledky řízení dosud nejsou ochránci známy.

1 / Doporučení a výzkumy

V roce 2012 ochránce vydal jedno nové doporučení a realizoval jeden výzkum v oblasti rovného zacházení. Zatímco potřeba vypracovat doporučení byla dána zvyšujícím se počtem individuálních stížností v oblasti, s níž si správní praxe nevěděla příliš rady (zřizovaní vyhrazeného parkovacího místa), výzkumná aktivita reagovala na přetrvávající kritiku České republiky ze strany mezinárodních institucí (zejména Rady Evropy) ohledně přístupu romských žáků ke vzdělání.

Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích

Účelem zřízení vyhrazeného parkování v místě bydliště osoby se zdravotním postižením, je snaha pomoci těmto osobám překonat omezení. Proto by vlastník komunikace měl žádostem o vyhrazené parkování vyhovět v co nejširší míře. Vlastník komunikace je vázán zákazem diskriminace, a má povinnost poskytnout osobě se zdravotním postižením přiměřená opatření v přístupu ke službám určeným veřejnosti. Osobě se zdravotním postižením nemusí být vyhověno pouze tehdy, existuje-li objektivní překážka, proč nelze vyhrazené parkování zřídit. I tak je nutné posuzovat užitečnost vyhrazeného parkoviště pro žadatele a existenci dalších relevantních možností, využitelných namísto vyhrazeného parkování.

Veřejný ochránce práv obdržel řadu stížností od osob se zdravotním postižením, které žádaly o zřízení či prodloužení možnosti vyhrazeného parkování v místě svého bydliště, avšak vlastník místní komunikace, tj. město nebo obec, se zřízením nesouhlasil. Pro řadu žadatelů představuje přitom vyhrazené parkování jedinou možnost, jak se zapojit do normálního života. Nesouhlas vlastníka komunikace proto vnímají jako diskriminační.

V Doporučení ke zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích ochránce shrnul své poznatky, a vymezil, kdy se vlastník komunikace dopouští diskriminace, pokud se zřízením vyhrazeného parkování nesouhlasí. Diskriminace osob se zdravotním postižením totiž nespočívá jen v nerovném zacházení, ale i v pasivitě. **Jednou ze speciálních forem diskriminace je i odmítnutí přijmout přiměřené opatření, aby osoba se zdravotním postižením měla přístup ke službám určeným veřejnosti.** Ochránce dovodil, že tuto povinnost má i vlastník komunikace, a to v podobě souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování, pokud pro něj nepředstavuje nepřiměřené zatížení. Pouhé konstatování, že pro nedostatečnou kapacitu není možné vyhovět všem, přitom nestačí. Obec by měla zkoumat užitečnost vyhrazeného parkování v případě každého konkrétního žadatele (např. s ohledem na povahu postižení) a případné alternativní možnosti řešení. Pokud žadatelé se zdravotním postižením vyžadují zřízení vyhrazeného parkovacího místa, může obec v jistých případech s jeho zřízením nesouhlasit jen tehdy, může-li žadatel využít jiného dostatečného a reálného alternativního řešení.

Výzkum k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol

Pokud jsou žáci romského původu zastoupeni v bývalých zvláštních školách (dnes nejčastěji základních školách praktických) v míře, která výrazně přesahuje zastoupení romského etnika v běžné populaci, jedná se o nepřímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání na základě etnického původu [§ 1 písm. i) ve spojení s § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Kritéria použitá pro zařazování žáků ke vzdělávání podle redukovaného vzdělávacího programu do základních škol praktických jsou sice stejná vůči žákům romským i neromským, ale stávající systém v důsledku zne-výhodňuje žáky romského etnika, kteří jsou v uvedeném typu škol vzděláváni v nedůvodně vysokých počtech.

Ochránce svým výzkumem zjišťoval, zda a jak je naplňováno rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní vs. Česká republika z listopadu 2007 (stížnost č. 57325/00), v němž soud konstatoval nepřímou diskriminaci romských žáků v tehdejších zvláštních školách. Soud uvedl, že romské děti jsou umisťovány do těchto škol neoprávněně v nadměrném počtu případů, a není tak dodržováno jejich právo na rovný přístup ke vzdělání.

Z výzkumu provedeného v 67 náhodně vybraných bývalých zvláštních školách ze všech krajů České republiky vyplynulo, že romské děti tvoří 32, resp. 35% žáků. Přitom prvý výsledek vznikl na základě sledování žáků ve třídách vylosovaných škol pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv, druhý počet je výsledkem dotazovaného etnického složení žáků třídními učiteli těchto škol. Pokud jsou srovnána uvedená čísla s podílem Romů v celkové populaci České republiky (uvádí se přibližně 1,4 – 2,8%), **je zřetelné, že zjištěné zastou-**

pení Romů na uvedených školách je zcela nepřiměřené. Nepřímá diskriminace v přístupu ke vzdělání tedy pokračuje, odpovědné orgány České republiky prozatím nenapravily stav zmíněný před pěti lety v citovaném rozsudku.

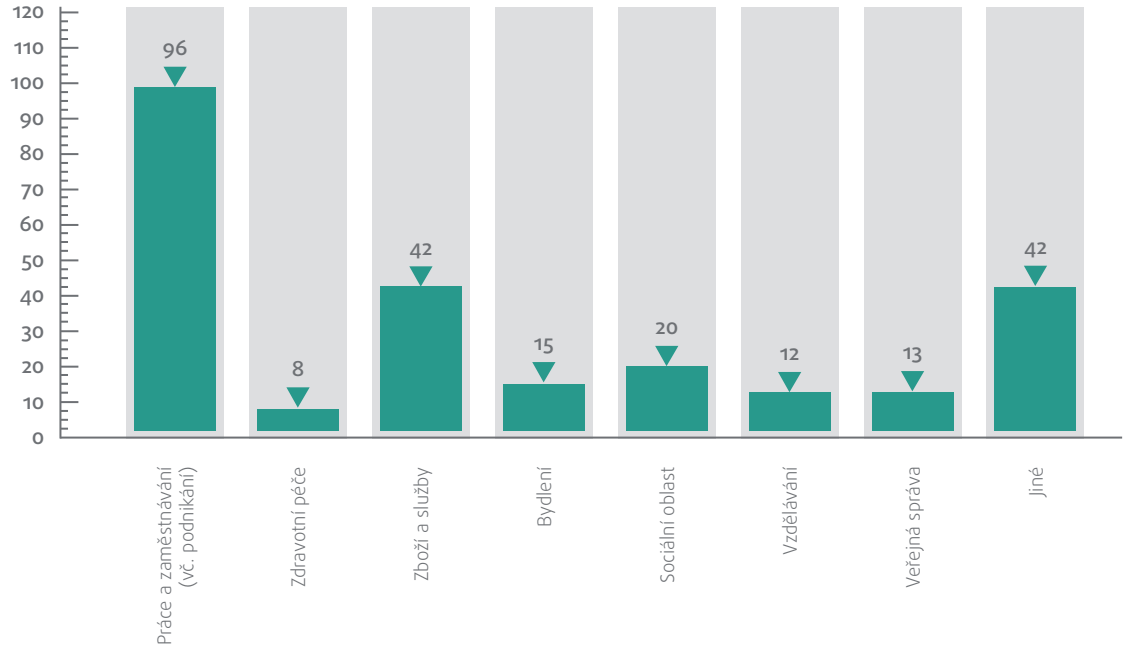
Výzkumem etnického složení žáků základních škol praktických, s vyhodnocením možné diskriminace, naplnil ochránce svou zákonnou povinnost prosazovat rovné zacházení. Je na odpovědných orgánech státu, zejména Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo"), aby přijaly taková opatření, která by diskriminaci odstranila. Ochránce sám na základě výsledků výzkumu formuloval **tři právní doporučení** – jedno adresované vládě a dvě ministerstvu. Další okruhy otázek (např. proces zařazování žáka do speciální školy, činnost školských poradenských zařízení, financování asistenta pedagoga, aj.) by měly být předmětem odborné diskuze iniciované ministerstvem. Vyvrcholením odborných setkání byla panelová diskuze Rovný přístup dětí ke vzdělání, kterou spolupořádalo ministerstvo s Úřadem vlády a ochráncem. V rámci diskuze odborníci hledali odpovědi na otázky, co může stát (státní správa i samospráva) udělat pro to, aby byly zajištěny rovné šance dětí ve vzdělání.

2 / Statistické údaje o podnětech

V průběhu roku 2012 ochránce v rámci své antidiskriminační působnosti **obdržel 253** podnětů a **vyřídil 178** podnětů. **Diskriminaci zjistil v 18 případech.** V ostatních případech stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak by případně měli postupovat při ochraně svých práv.

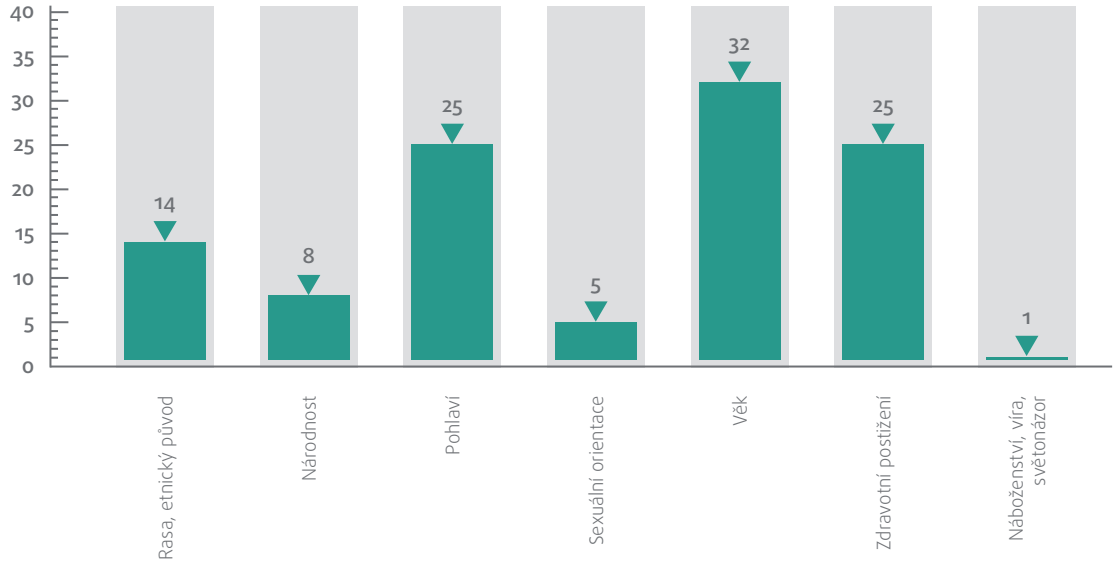
Z následujícího grafu vyplývá, že mezi nejčastější **oblasti**, v nichž je diskriminace namítána, patří **práce a zaměstnávání (96), přístup ke zboží a službám (42) a případy ze sociální oblasti (20).**

Struktura podnětů dle oblastí, v nichž je diskriminace namítána



Mezi nejčastěji namítané diskriminační **důvody** patří **věk (32), pohlaví (25) a zdravotní postižení (25)**; viz následující graf.

Struktura podnětů dle oblastí, v nichž je diskriminace namítána



3 / Vybrané podněty a komentáře

3 / 1 / Práce a zaměstnávání (včetně podnikání)

Diskriminace v této oblasti nejenže zasahuje důstojnost osob, ale může jednotlivce limitovat při získávání obživy, a tak i uspokojování jedné z hlavních lidských potřeb.

Nedovolené rozlišování na základě věku a zdravotního postižení

Často namítaným důvodem rozlišování je věk uchazečů a uchazeček o zaměstnání. Věk se v řešených případech objevil jako kritérium přímo uváděné již v pracovní inzerci. Dále se objevil i jako indikátor špatné fyzické kondice, a z toho důvodu byl uchazeč o zaměstnání staršího věku odmítnut. **Požadovat přiměřenou fyzickou kondici je oprávněné, nicméně s vyšším věkem nemusí být nutně spojen její nedostatek.** Z tohoto důvodu nelze uchazeče vyššího věku bez dalšího odmítat.

Na základě stížností osob se zdravotním postižením ochránce řešil otázku, v jakých případech je legitimní odmítnout uchazeče o zaměstnání např. se sluchovou vadou, a kam až sahá povinnost zaměstnavatelů přijímat přiměřená opatření ve vztahu k osobám se zdravotním postižením.

Podnět sp. zn.: 217/2011/DIS/JKV

V případě, že by byl zaměstnanec se sluchovou vadou odmítnut pouze na základě domněnky o problematické komunikaci, jednalo by se o přímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.

Požadavek na zajištění bezpečnosti zaměstnanců se nemůže stát důvodem k vyloučení zaměstnanců se sluchovým handicapem. Zaměstnavatel má naopak povinnost přijímat individualizovaná opatření, aby mohly být začleněny i osoby se zdravotním postižením.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. T., který trpí sluchovou vadou. Nicméně v běžné interakci odezírá ze rtů a nemá problém komunikovat písemně. Protože na něm závisí obživa rodiny (má do své péče svěřeného syna), snaží se aktivně hledat zaměstnání a uplatnit se na trhu práce. Při hledání zaměstnání se ale často setkává s odmítnutím, které přisuzuje svému zdravotnímu postižení. Ochránce proto oslovil několik zaměstnavatelů, kteří stěžovatele v poslední době odmítli. V několika případech se ukázalo, že pan M. T. nesplnil kvalifikační předpoklady. Ve dvou případech však jeho odmítnutí odviselo od zdravotního postižení.

Dotčené společnosti se bránily jednak problémy s komunikací a jednak povinností zajistit bezpečnost na pracovišti, což by bylo ve vztahu k osobě se sluchovým handicapem značně obtížné.

Případné odmítnutí z důvodu domnělých problémů s komunikací u zaměstnání, u nichž není funkční sluch určujícím požadavkem pro výkon práce, aniž by bylo zkoumáno, na jaké úrovni je zájemce o zaměstnání schopen komunikovat, představuje přímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.

Diskriminace na základě pohlaví a rodičovství

V roce 2012, ve srovnání s předchozími lety, vzrostl počet stížností žen odcházejících na rodičovskou dovolenou a vracejících se po rodičovské dovolené zpět do zaměstnání. Zaměstnané těhotné ženy se setkávají s nátlakem ze strany zaměstnavatele či nadřízených, jehož důsledkem by měl být „dobrovolný" odchod ze zaměstnání. K takovému zacházení se zaměstnavatelé uchylovali přesto (nebo právě proto), že těhotné ženy se nacházejí v tzv. ochranné době, v níž platí zákaz výpovědi dané zaměstnavatelem. Při vyjednávání o návratu z rodičovské dovolené se ženy (tento případ se může týkat samozřejmě i mužů, ale stížnosti, které ochránce zaznamenal, se týkaly výhradně žen) setkávají s problémy se znovuzapojením do práce, neboť zaměstnavatelé s jejich návratem často vůbec nepočítají. Poté, co tyto ženy využijí svého zákonem daného práva vrátit se do zaměstnání a pokračovat v práci podle pracovní smlouvy, v krátké době s nimi zaměstnavatelé ukončují pracovní poměr.

Ochránce se setkává (byť v menší míře) i s diskriminací mužů v přístupu k zaměstnání, zejména v případě profesí, které jsou tradičně vnímány jako ženské.

Podnět sp. zn.: 264/2011/DIS/JKV

Systematické odmítání uchazečů o zaměstnání mužského pohlaví v případech, kdy k tomu není věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce, představuje přímou diskriminaci z důvodu pohlaví.

Diskriminaci z důvodu pohlaví představuje i veřejné prohlášení o tom, že zaměstnavatel na dané pozici nezaměstná muže, nebo sdělení, že preferuje ženy. Prohlášení může odradit uchazeče o zaměstnání, a působit tak jako překážka při uplatnění jejich práva na zaměstnání.

Při posuzování, zda došlo k diskriminaci, není rozhodné, zda informaci o nemožnosti zaměstnat muže podala osoba, která není oprávněna o přijímání zaměstnanců rozhodovat. Za jednání zaměstnanců a zaměstnankyň prodejen, do nichž budou noví zaměstnanci a zaměstnankyně přijímáni, odpovídá zaměstnavatel i v případě, že tito překročí svá oprávnění.

Na ochránce se obrátil muž se stížností na diskriminaci v oblasti zaměstnání. Uvedl, že již dva roky neúspěšně hledá zaměstnání jako prodavač. Běžně se setkává s tím, že na pozicích prodavaček jsou zaměstnávány pouze ženy. Svá tvrzení doložil pěti videonahrávkami z jednání se zaměstnankyněmi provozoven, kde se ucházel o práci.

Z toho důvodu ochránce oslovil všech pět označených provozovatelů prodejen. Od vedoucí jedné z prodejen neobdržel žádnou reakci, ostatní popřeli, že by zaměstnávali pouze prodavačky – ženy. Odkazovali se přitom na skutečnost, že informaci o nemožnosti zaměstnat muže podávaly nekompetentní osoby, které nerozhodují o zaměstnávání nových zaměstnanců. Ochránce případ uzavřel konstatováním diskriminace u všech zmíněných zaměstnavatelů.

3 / 2 / Zboží a služby

Ochránce se setkal s řadou služeb, kde bylo, alespoň zdánlivě, s osobami zacházeno rozdílně na základě diskriminačního důvodu. Diskriminace tak byla namítána v přístupu k dopravním službám, finančním produktům i v přístupu k bydlení. Zvláštní kategorií „služeb" pak představovalo vyhrazené parkování pro osoby se zdravotním postižením, ke kterému ochránce formuloval své další doporučení (blíže viz kapitola Doporučení a výzkumy, str. 91).

Rozdílné zacházení z důvodu pohlaví

Často namítaným diskriminačním důvodem v přístupu ke službám byla příslušnost k ženskému/mužskému pohlaví. Ochránce se tak musel nezřídka zabývat tím, zda bylo v namítaných případech rozdílné zacházení diskriminační, či nikoliv. **Diskriminací totiž není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, je-li objektivně odůvodněno** legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Jednalo se například o stížnosti na kupé, které dopravce ve vlaku vyhradil pro ženy.

Podněty sp. zn.: 38/2012/DIS/LO; 49/2012/DIS/LO; 51/2012/DIS/LO

Opatření spočívající ve vyhrazení některých kupé ve vlaku jen ženám není diskriminační, protože sleduje legitimní cíl ve formě zvýšení poptávky po vlakové dopravě. Opatření je přitom přiměřené, protože ženy mají pouze přednostní právo před muži. V případě obsazenosti vlaku totiž nelze mužům bránit, aby obsadili volná místa v „kupé pro ženy".

Na ochránce se obrátili stěžovatelé – muži, kteří namítli, že poskytovatel drážní dopravy vyčlenil některá kupé ve vlacích výhradně ženám. Domnívají se, že se jedná o diskriminační praxi.

Diskriminaci v přístupu ke zboží a službám na základě pohlaví sice zapovídá antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů), současně ale uvádí, že rozdílné zacházení v uvedené oblasti lze odůvodnit legitimním cílem, pokud jsou k jeho dosažení použity přiměřené prostředky. Provozovatel služby opatření zavedl jako reflexi mínění některých cestujících žen, které se obávají o svou bezpečnost při cestování. Opatření, na základě něhož je služba poskytována odděleně v závislosti na pohlaví spotřebitelů a spotřebitelek, by bylo diskriminační tehdy, pokud by docházelo k poskytování služby v nižší kvalitě, méně výhodně, apod. V daném případě však muži nejsou z přístupu ke službě vyloučeni, ani nepřiměřeně znevýhodněni.

Věk a zdravotní postižení jako diskriminační důvody v přístupu k finančním a dopravním službám

Častým diskriminačním důvodem v oblasti služeb je též věk, a to zejména v případě poskytování finančních produktů. Ochránce se nadále setkává s námitkami, že z důvodu vyššího věku neposkytují finanční instituce ani krátkodobé spotřebitelské úvěry. Zabýval se též případem, kdy nebyla zájemci, který překročil věkovou hranici, poskytnuta kreditní karta. Jelikož se jedná o otázku s širším společenským dopadem, rozhodl se ochránce provést výzkum, jehož výsledky představí veřejnosti v roce 2013.

Podněty sp. zn.: 193/2011/DIS/JKV; 235/2011/DIS/JKV

Vyloučení zájemců o kreditní karty z důvodu překročení věku 65, resp. 70 let představuje přímou diskriminaci z důvodu věku. Kritérium věku však může odůvodnit vyžadování dodatečných informací, které jsou nutné k posouzení schopnosti klienta dostát svým závazkům.

Na ochránce se obrátil pan J. V. se stížností na banku a poskytovatele finančních služeb. Mezi jinými službami nabízely tyto subjekty též poskytnutí kreditní karty, jejíž držení bylo spojeno s různými výhodami a slevami. V obou případech však stěžovateli nebyla karta poskytnuta s odkazem na překročení věkové hranice (ta činila v jednom případě 65 let, v druhém případě 70 let).

Veřejný ochránce práv vycházel při právním hodnocení situace ze stanoviska, ke kterému dospěl již v roce 2011 v rámci šetření jiné finanční instituce. Vyloučení zájemců o kreditní karty z důvodu překročení věkové hranice představuje přímou diskriminaci z důvodu věku; toto stanovisko bylo již v roce 2011 zveřejněno, a řada finančních subjektů svá pravidla pro poskytování finančních služeb upravila. Také subjekty oslovené ochráncem v průběhu šetření uvedly, že respektují stanovisko veřejného ochránce práv a horní věkovou hranici pro poskytování finančních služeb neuplatňují. Neposkytnutí kreditních karet v konkrétním případě přičítaly pochybení jednotlivých zaměstnanců a zdůraznily, že uplatňování horní věkové hranice není obecným pravidlem.

V oblasti služeb často narážejí na překážky též osoby se zdravotním postižením. Veřejný ochránce práv šetřil například stížnost osoby, se kterou v důsledku zdravotního postižení nebyla uzavřena smlouva o životním pojištění. Zabýval se též stížností na leteckou společnost, jež nepřizpůsobila sezení v letadle potřebám klienta se zdravotním postižením, ačkoliv bylo uzpůsobení sedadla dopředu ujednáno. Uvedený **případ mimo jiné ilustruje spolupráci evropských těles pro rovná zacházení**, která jsou sdružena v organizaci Equinet.

Podnět sp. zn.: 27/2012/DIS/JKV

Poskytovatel služeb má povinnost přijímat ve vztahu k osobám se zdravotním postižením přiměřená opatření. V případě, že osoba s tělesným postižením vznese požadavek na přepravu speciální sedačky na palubě letadla, je letecká společnost povinna přepravu této pomůcky umožnit. Pokud by přepravě konkrétní pomůcky bránily bezpečnostní předpisy, je nutné, aby o tom letecká společnost cestujícího dostatečně konkrétně a v dostatečném předstihu informovala.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo belgické Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Centrum pro rovné příležitosti a boj s rasismem) s žádostí o pomoc při vyjednávání s leteckou společností, která několikrát přepravovala její klienty z Bruselu do Jerevanu, s mezipřistáním v Praze. Rodina, kterou Centrum zastupovalo, cestovala spolu se synem s tělesným postižením a stěžovala si na nedostatky ze strany letecké společnosti, která neuzpůsobila sedadlo jejich synovi s ohledem na jeho postižení, ačkoliv si to předem objednali. Dále si stěžovali i na nedostatečnou asistenci na letišti.

Na základě přispění veřejného ochránce práv byla nakonec rodině poskytnuta náhrada za selhání v povinnosti přijmout přiměřená opatření ve vztahu k osobě se zdravotním postižením ve výši ceny letenek.

3 / 3 / Vzdělávání

Stěžejní aktivitu ochránce v otázce diskriminace v přístupu ke vzdělání představoval výzkum etnického složení žáků bývalých zvláštních škol (viz kapitola Doporučení a výzkumy, str. 91). Na uvedený výzkum navazovala spolupráce ochránce s Českou školní inspekcí, která spočívala v účasti pověřených zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv na státních kontrolách školských poradenských zařízení ve všech krajích České republiky. Kontroly byly zaměřeny na dodržení platných právních předpisů při vydávání zpráv a doporučení, z nichž ředitel školy vychází při rozhodování o vzdělávání žáka dle redukovaného vzdělávacího programu.

Podobně jako v minulých letech, i v roce 2012 stěžovatelé (zákonní zástupci vzdělávaných žáků) **namítali nezajištění podpory při poskytování vzdělávání**. Jde především o děti a žáky se speciálními vzdělávacími potřebami podle § 16 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ve srovnání s předchozími lety se nově objevují stížnosti na nezajištění této podpory v přístupu k předškolnímu vzdělávání a roste počet stížností týkajících se realizace podpůrných a vyrovnávacích opatření pro žáky základních škol (jakož i zajištění profesionálního pedagogického postupu při vzdělávání žáků, např. s poruchami chování).

Podnět sp. zn.: 4282/2011/VOP/LO

Přijetí dítěte se speciálními vzdělávacími potřebami ke vzdělávání v mateřské škole v roce předcházejícím povinné školní docházce nelze omezit na dobu určitou, ani je nelze přijmout ke vzdělávání pouze na omezený počet vyučovacích hodin denně s odůvodněním, že se speciální mateřská škola zaměřuje na děti s jiným typem postižení.

Na ochránce se obrátili rodiče dítěte s kombinovaným postižením poté, kdy je nepřijala ředitelka mateřské školy, která je specializována na vzdělávání žáků s tělesnými formami postižení. Posléze je ředitelka školy sice přijala, ale na omezenou dobu, pouze na několik měsíců, a současně omezila i počet hodin, po které syn stěžovatelů měl do školky docházet. Přitom šlo o přijetí ke vzdělávání v posledním roce předcházejícím povinné školní docházce. Rodiče se proto obrátili na ochránce. Ředitelka svoje rozhodnutí zdůvodnila tím, že se školka specializuje na vzdělávání dětí se somatickým postižením, zatímco syn stěžovatelů má kombinované postižení, takže pedagogický personál není schopen o něj pečovat.

Takové zdůvodnění není dostatečné. Podle § 34 odst. 4 školského zákona se ke vzdělávání v mateřské škole přednostně přijímají děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Zákon nestanoví, že se tento nárok na přednostní přijetí netýká žáků se zdravotními komplikacemi. Zvláště v situaci, kdy se ve městě, v němž stěžovatelé žijí, nachází pouze jedna mateřská škola speciální, nelze žáka nepřijmout nebo časově omezovat jeho přijetí s odůvodněním, že obvykle školka vzdělává děti s jinými formami postižení. Na základě zásahu ochránce byl syn stěžovatelů přijat neomezeně.

Ochránce obdržel rovněž podněty, v nichž stěžovatelé namítali, že krajské úřady nepřiznávají školám finanční prostředky na asistenty pedagoga. Ředitelé škol tak nemají dostatek finančních zdrojů na pokrytí těchto asistentů, kteří jsou stěžejním podpůrným, resp. vyrovnávacím opatřením pro zapojení žáků do běžných základních škol. Krajské úřady přitom udělují souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga podle § 16 odst. 9, resp. odst. 10 školského zákona. V případě některých stěžovatelů, kteří se obrátili na ochránce, je patrné, že krajský úřad se zřízením asistenta souhlasí, následně ale nemá prostředky na finanční pokrytí nákladů. Ty pak hradí zákonní zástupci žáků, mimo jiné, formou daru škole. V takových případech tedy stát selhává při zajištění práva na vzdělání žáka se speciálními potřebami.

Podobně se objevují i **stížnosti na nedostatečnou podporu studentů se zdravotními handicapy při studiu na vysokých školách.** Vzdělávání je přitom veřejnou službou, přičemž podle antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) mají být osobám s postižením zajištěna přiměřená vyrovnávací opatření též v přístupu ke službám. Nepřijetí takových opatření představuje nepřímou diskriminaci. Proto může být nedostatečná podpora žáků se speciálními potřebami a nezajištění výše zmíněných podpůrných nástrojů jak porušením školských předpisů, tak zásahem do práva na rovné zacházení podle antidiskriminačního zákona.

3 / 4 / Zdravotní péče

V roce 2012 ochránce přijal několik stížností na diskriminaci v oblasti přístupu ke zdravotní péči. Nutno podotknout, že v této oblasti se s námitkou diskriminace ochránce setkává zřídka. Jedná se o oblast, v níž řeší spíše případy jiného porušení právních předpisů (blíže viz kapitola Zdravotnictví, str. 48).

Ochránce řešil případ odmítnutí poskytnout zdravotní péči z důvodu etnického původu. Přestože lze předpokládat, že takovéto diskriminační jednání není ojedinělé, stížnosti v této oblasti se objevují zřídka, neboť oběti diskriminace většinou rezignují na řešení problému a nechtějí využít právních prostředků ochrany.

Podnět sp. zn.: 67/2012/DIS/JKV

Lékař či lékařka má právo odmítnout pacienta či pacientku pouze z důvodů vymezených zákonem, nemůže se přitom rozhodnout až při osobním kontaktu s pacientem či pacientkou, zda je přijme k registraci.

Jako důkaz v soudním řízení lze použít nahrávky jednání s lékařkou i záznam telefonického hovoru při vyjednávání o možné návštěvě, neboť se nejedná o projevy osobní povahy.

Zástupkyně stěžovatelky a stěžovatele z řad neziskových organizací požádala veřejného ochránce práv o stanovisko k případu neposkytnutí ošetření v zubní ordinaci. Nezisková organizace provedla tzv. situační testování v případě lékařky, u níž měla podezření, že systematicky odmítá Romy. Nejprve byla telefonicky dohodnuta schůzka se zubní lékařkou a následně došlo k osobnímu setkání. Telefonický hovor i návštěva v ordinaci byly monitorovány a zaznamenány na videonahrávku. V rámci testování skutečně romští pacienti nebyli ošetřeni a testujícím z majoritní společnosti se ošetření dostalo. Předmětem zprávy veřejného ochránce práv bylo zhodnocení možnosti podat žalobu k soudu a použití důkazních prostředků pořízených v průběhu testování jako důkazu.

V několika případech se ochránce věnoval otázce, zda činnost transfuzního oddělení spadá do oblasti poskytování zdravotní péče a zda se v konkrétním případě dá hovořit o diskriminaci. Namítanými důvody diskriminace byla sexuální orientace, resp. zdravotní postižení.

Podnět sp. zn.: 161/2011/DIS/AHŘ

Paušální odmítnutí zájemců o dárcovství krve z důvodu zdravotního postižení představuje přímou diskriminaci v oblasti zdravotní péče. Posuzování způsobilosti dárce by mělo probíhat individuálně a s důrazem na vyloučení dárců, u nichž objektivně existuje zdravotní riziko pro příjemce krve nebo pro ně samotné.

Paní K. K. informovala ochránce, že se rozhodla darovat krev, ale poté, co se dostavila spolu s průvodkyní na transfuzní a tkáňové oddělení, byla odmítnuta s odkazem na to, že je nevidomá.

Při řešení případu bylo nutné zhodnotit, zda lze odmítnutí zájemce o dárcovství krve posuzovat z hlediska antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) jako nerovné zacházení v oblasti zdravotní péče, resp. poskytování služeb (alternativně by přicházelo v úvahu posouzení případu jako zásahu do práva na ochranu osobnosti). Veřejný ochránce práv se přiklonil k závěru, že výběr jednotlivce, který se může stát vhodným dárcem krve či krevních složek, pod oblast zdravotní péče spadá a každému tudíž svědčí právo nebýt v této oblasti právních vztahů diskriminován. Výběr mezi zájemci o dárcovství krve je možné podřadit pod systém zdravotní péče jako celek, neboť zájemci jsou za účelem stanovení vhodnosti vyšetřováni pomocí příslušných diagnostických metod. Chápání zdravotní péče jako úkonů směřujících výlučně k terapeutickému působení na pacienta by bylo značně zužující a nekorespondovalo by ani s aktuálním pojetím zdravotní péče a zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Proto ochránce v tomto případě došel k závěru o diskriminaci založené na zdravotním postižení.

4 / Osvětová a vzdělávací činnost

V roce 2012 zaměřil ochránce své vzdělávací a osvětové aktivity na poli rovného zacházení několika směry. Z těch nejdůležitějších je třeba uvést spolupráci s Pro bono aliancí, s jejíž pomocí uspořádal dvě školení pro advokáty a koncipienty zaměřená na antidiskriminační právo. Za velmi užitečnou ochránce považuje spolupráci s organizací LMC, která uspořádala **tři setkání v Praze, Brně a Ostravě pro personalisty velkých a středně velkých soukromých společností na téma diskriminace v pracovněprávní oblasti.** Na pozvání Národní rady zdravotně postižených pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv představili **na čtrnácti krajských konferencích doporučení a stanoviska ochránce, která se týkají rovného zacházení s osobami se zdravotním postižením.** Pokračovala i spolupráce s právnickými fakultami v Praze, Brně a Olomouci, v jejímž rámci posluchači fakult měli možnost vykonat bezplatnou praxi v sídle ochránce a řešit konkrétní stížnosti osob na diskriminaci. Ochránce měl také možnost představit svá stanoviska v oblasti diskriminace na řadě tematicky zaměřených konferencí, kulatých stolů či odborných sympozií (např. inkluzivní vzdělávání, práva seniorů a sexuálních menšin, etnicita v médiích).

5 / Komunikace s evropskými subjekty

Jedním z důležitých úkolů ochránce na poli rovného zacházení je i výměna dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty. V rámci této spolupráce poskytl informace o českém antidiskriminačním právu (a svých stanoviscích) maďarskému, nizozemskému a maltskému equality body. V rámci sítě Equinet informoval o svých poznatcích, které se týkají rasové diskriminace. Agentuře pro základní práva Evropské Unie (FRA) sdělil za rok 2012 své poznatky o skladbě stížností (nejčastější důvody a oblasti) a konkretizoval počet a skutkové okolnosti případů, v nichž byla shledána diskriminace. Se zástupci srbského a bosenského antidiskriminačního místa se podělil o informace, které se týkají právní pomoci obětem diskriminace, spolupráce s nevládním sektorem, provádění výzkumů a strategické litigace v oblasti vzdělávání. Pokud jde o vzdělání, ochránce **osobně prezentoval výsledky svého výzkumu představitelům Rady Evropy** (komisaři pro lidská práva a zástupcům Oddělení pro výkon rozsudků Evropského soudu pro lidská práva). Jeho účast ve sdružení Equinet mu přinesla cenné informace o využívání mediace v antidiskriminačních sporech v jiných státech Evropské Unie. V sídle ochránce se pak konalo setkání pracovní skupiny Equinetu, nazvané Equality Law in Practice, v jejímž rámci evropští experti na diskriminaci řešili tři reálné případy (z Rakouska a Švédska) týkající se nerovného zacházení z důvodu národnosti a věku v oblasti přístupu k obecnímu bydlení a zaměstnání.

6 Dohled nad vyhošťováním cizinců

Působnost vykonávaná ochráncem na základě ustanovení § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tedy provádění sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody (dále jen „sledování vyhoštění"), zahrnuje v praxi monitoring správních a soudních rozhodnutí vydaných ve věci správního zajištění či vyhoštění cizinců, jakož i dohled nad praktickou realizací trestního i správního vyhoštění, předání či průvozu cizinců. Ochránce tak skýtá záruku účinného systému pro sledování nuceného navrácení, který požaduje čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice).

1 / Monitoring správních a soudních rozhodnutí

Za rok 2012 ochránce obdržel a analyzoval celkem **2 346** rozhodnutí o správním vyhoštění (v roce 2011 obdržel celkem 1715 takových rozhodnutí), **366** rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení (v roce 2011 šlo o 334 rozhodnutí) a **43** rozsudků soudů týkajících se soudního přezkumu zajištění (v roce 2011 bylo ochránci zasláno 71 rozsudků). Oproti roku 2011 lze tedy zaznamenat viditelný nárůst zaslaných rozhodnutí o správním vyhoštění (o 631), naproti tomu počet zaslaných rozhodnutí týkajících se zajištění narostl pouze nepatrně (o 32). Pozitivně lze hodnotit skutečnost, že v roce 2012 nebylo ochránci zasláno žádné rozhodnutí týkající se umístění cizince do části s přísným režimem v zařízení pro zajištění cizinců (v předchozím roce šlo o 3 případy).

Ochránce se ve své činnosti zaměřil především na analýzu **využívání zvláštních opatření za účelem vycestování cizince** (tzv. alternativ k detenci) ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Judikatura správních soudů se přes určitou počáteční rozporuplnost využívání uvedeného institutu v rozhodovací praxi krajských soudů (zejména pokud jde o zvažování zvláštních alternativ při prodlužování zajištění a při rozhodování o zajištění dle §§ 124a, 124b a 129 zákona o pobytu cizinců) ustálila pod vlivem Nejvyššího správního soudu na závěru, že cizinecká policie je povinna zkoumat uložení zvláštního opatření u všech druhů zajištění (tedy jak při zajištění za účelem správního vyhoštění dle § 124, resp. 124a zákona o pobytu cizinců, tak při zajištění cizince za účelem vycestování a předání nebo průvozu dle § 124b, resp. § 129 tohoto zákona) a rovněž tak i při prodlužování zajištění. V letech 2011 a 2012 ochránce zjistil **uložení zvláštního opatření ve 135 případech**, s mírným nárůstem v roce 2012 (70 případů). Zajištění je tak aplikováno více než 4x častěji, ve srovnání s uložením zvláštního opatření. Nejčastější nedostatky ochránce spatřuje v absentujícím odůvodnění (z 366 rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení v roce 2012 chybělo jakékoli odůvodnění neudělení zvláštního opatření ve 105 případech) či v nedostatečném odůvodnění nevyužití zvláštního opatření, zejména v případech rozhodování o zajištění za účelem předání dle § 129 zákona o pobytu cizinců. Rovněž se ukázalo, že v praxi není vůbec využívána finanční záruka, jedna ze dvou alternativ k detenci. S podrobnými výsledky analýzy a s doporučeními ke zlepšení rozhodovací praxe byli seznámeni zástupci Ředitelství služby cizinecké policie a jednotlivých odborů cizinecké policie při krajských ředitelstvích policie na semináři, pořádaném nevládní organizací ASIM a Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Praze ve dnech 17. a 18. prosince 2012.

V roce 2012 ochránce vydal sborník Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum, z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv, který komplexně rozebírá všechny podstatné aspekty související s vyhošťováním a zajišťováním cizinců.

2 / Rozhodování o vyhoštění formou příkazů na místě na Letišti Václava Havla Praha

I nadále probíhalo šetření ochránce zaměřené na rozhodování o správním vyhoštění na Letišti Václava Havla Praha **formou příkazu na místě**. Ředitelství služby cizinecké policie ani Odbor azylové a migrační politiky se s názorem ochránce, dle něhož je uvedená forma rozhodování o správním vyhoštění nezákonná, neztotožnily. Nicméně došlo alespoň k dílčímu posílení procesních práv vyhošťovaných cizinců. Cizinecká policie již nadále nevyužívá tlumočení policistů a došlo k upřednostňování přibírání soudních tlumočníků na úkor tzv. tlumočníků na slib. V řízeních o správním vyhoštění, ukončovaných příkazem na místě, jsou navíc nově cizinci prokazatelně poučování o důsledcích, které pro ně souhlas s uložením povinnosti (tzn. s udělením správního vyhoštění) formou příkazu na místě má (příkaz na místě je pravomocný a vykonatelný, není tak možné se proti němu bránit řádným opravným prostředkem ani správní žalobou). V prosinci 2012 **se ochránce obrátil na ministra vnitra se žádostí, aby legálnost rozhodování o správním vyhoštění formou příkazu na místě předložil k posouzení svému Poradnímu sboru ke správnímu řádu.**

3 / Rozhodnutí o povinnosti opustit území

Na základě praktických poznatků vyplývajících ze sledování vyhoštění zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy ve věci **rozhodování Policie České republiky o povinnosti opustit území** dle ustanovení § 50a zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Smyslem tohoto šetření je ověřit postup policie ve věci správního řízení o povinnosti opustit území, které je předpokladem pro předání cizince dožádanému státu, povětšinou sousednímu, na základě readmisní smlouvy. Vyvstaly totiž pochybnosti o řádném vedení správního řízení a vydávání předmětného rozhodnutí, a to nikoliv pouze v individuálních případech, ale v rámci zavedené praxe cizinecké policie. Předmětem zájmu ochránce se stala rovněž otázka publikace, resp. nepublikace Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o předávání osob na společných státních hranicích ze dne 10. května 1993 ve Sbírce zákonů či později zavedené Sbírce mezinárodních smluv. Šetření nebylo do konce roku 2012 ukončeno.

4 / Dohled nad realizací vyhoštění, předání a průvozu

Ochránce provádí taktéž dohled nad faktickou realizací výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

V souvislosti s výkonem této působnosti zaslala Policie České republiky a Ministerstvo vnitra ochránci informaci o vyhoštění, průvozu či předání **696** cizinců. Na základě těchto oznámení **ochránce provedl celkem šest sledování vyhoštění**, přičemž se ve třech případech jednalo o dohled nad realizací předání dle Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublinské nařízení). V jednom případě šlo o realizaci průvozu cizince a dvakrát o realizaci trestu vyhoštění.

Dle charakteru sledování vyhoštění a okolností jeho realizace byli pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv přítomni předání cizince eskortujícím orgánům v detenčních zařízeních, eskortě samotné, eventuálně letištním procedurám a rovněž předání cizince orgánům cizího státu. Nutno uvést, že ve třech případech dohlíželi zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv na průběh eskorty cizinců přímo na palubě letadla.

Ochránce prováděl uvedená sledování vyhoštění bez předchozího upozornění dotčených orgánů, což v obecné rovině výrazně zvyšuje jeho preventivní působení a akceschopnost. Pouze v jednom případě, s ohledem na nutnou participaci ve věci průvozu vyhošťovaného cizince přes území tranzitního státu, bylo třeba předem požádat Policii České republiky o součinnost.

V průběhu sledování vyhoštění se ochránce zabýval formální stránkou věci (studium spisové dokumentace, zejména pak právního titulu, na základě kterého je cizinec nucen vycestovat, rozhodnutí o eskortě, aj.), materiální stránkou věci (místo předávání, prostory přechodného umístění cizince, způsob přepravy s ohledem na dostatek prostoru a pohybu, zajištění jídla a tekutin, možnost vykonání potřeb, atd.) a otázkou zacházení s cizincem (přístup a profesionalita policistů, příslušníků Vězeňské služby, zaměstnanců Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, předávání cizinců mezi jednotlivými složkami, způsob provedení osobní prohlídky, přítomnost tlumočníků, užití donucovacích prostředků, lékařská péče, medikace, způsob a časový harmonogram informování cizince o realizaci nuceného návratu, apod.).

Ochránce v rámci působnosti sledování vyhoštění, zejména pak **v otázce faktického zacházení s cizincem, neshledal žádná pochybení, která by snižovala lidskou důstojnost** či by se negativně dotýkala práv cizince v průběhu realizace vyhoštění, průvozu či předání.

Statistiku vyhoštění, předání a průvozů cizinců za rok 2012, vztahující se k předchozím kapitolám, podrobněji ilustruje následující tabulka.

Statistika vyhoštění, předání a průvozů cizinců za rok 2012

	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec
Vyhoštění trestní												
celkem	**17**	**19**	**23**	**20**	**29**	**24**	**23**	**23**	**22**	**27**	**28**	**20**
z toho letecky	10	10	10	10	14	9	7	10	9	8	14	7
z toho letecky s eskortou	0	0	0	0	3	3	1	0	0	2	1	1
Vyhoštění správní												
celkem	**5**	**10**	**8**	**12**	**8**	**8**	**12**	**8**	**12**	**9**	**10**	**8**
z toho letecky	1	1	1	4	1	1	3	3	3	1	2	2
z toho letecky s eskortou	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0
z toho letecky s IOM[1)]	4	1	3	4	1	2	4	2	3	2	0	2
Předání dle Dublinského nařízení[2)]												
celkem	**4**	**4**	**12**	**9**	**20**	**16**	**12**	**12**	**6**	**18**	**21**	**12**
z toho letecky	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
z toho letecky s eskortou	4	2	8	3	9	2	5	4	2	2	5	2
Předání na zákl. mezinárodní smlouvy												
celkem	**3**	**3**	**2**	**2**	**3**	**6**	**16**	**2**	**2**	**1**	**6**	**3**
z toho letecky	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
z toho letecky s eskortou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Průvoz dle mezinár. sml. nebo Dublin. naříz.												
celkem	**13**	**19**	**26**	**2**	**4**	**2**	**0**	**4**	**4**	**13**	**20**	**12**
z toho letecky	13	19	17	2	4	2	0	4	4	13	19	12
CELKEM ZA ROK 2012	**696**											

1) V rámci programu Dobrovolné návraty, který je zajišťován Mezinárodní organizací pro migraci.

2) Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

7 Veřejný ochránce práv a jeho kancelář

1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2012

Od počátku roku 2012 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv se schváleným rozpočtem ve výši 93 750 tis. Kč. S účinností od května 2012 byl tento rozpočet navýšen o 150 tis. Kč, a to na **celkovou částku 93 900 tis. Kč**, v souvislosti s částečným pokrytím výdajů souvisejících s předáváním „Pomocného analytického přehledu" (PAP) do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS). Za rok 2012 bylo z výše uvedené celkové částky **vyčerpáno 85 405 tis. Kč**, což činí **celkem 90,95 %** z upraveného rozpočtu.

Úspora při čerpání upraveného rozpočtu roku 2012 ve výši 8 495 tis. Kč vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 8 165 tis. Kč, a to zejména úsporou při nákupu služeb a ostatních služeb ve výši 2 632 tis. Kč, při nákupu služeb telekomunikací a radiokomunikací ve výši 955 tis. Kč, oprav a udržování ve výši 738 tis. Kč, odběru energií ve výši 721 tis. Kč., úsporou při čerpání pohonných hmot ve výši cca 250 tis. Kč, úsporou při využívání služby pošt a peněžních ústavů ve výši cca 315 tis. Kč, atp. Investiční výdaje byly čerpány s úsporou 330 tis. Kč.

Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách http://www.ochrance.cz.

2 / Personální situace v roce 2012

Rozpočtem stanoveným na rok 2012 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 113 osob. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2012 činil **110,11 zaměstnanců**, čímž byl dodržen limit stanovený státním rozpočtem. Nenaplnění limitu počtu zaměstnanců bylo zapříčiněno především obtížným získáváním specializovaných a vysoce kvalifikovaných zaměstnanců s vysokoškolským právním vzděláním. Z celkového počtu zaměstnanců se 85 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů, prováděním tzv. detenčních návštěv a činnostmi vyplývajícími z antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Z důvodu nutnosti komplexního posouzení některých významných případů pokračovala i nadále spolupráce s externími odborníky, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Ve vztahu k Masarykově univerzitě vystupovala Kancelář veřejného ochránce práv jako partner projektů podporujících inovativní přístupy ke studiu, a to konkrétně vůči Právnické fakultě a Ekonomicko-správní fakultě.

3 / Výroční zpráva o poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv (dále též „Kancelář"), která je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) obdržela a vyřídila v roce 2012 celkem **31 žádostí** o poskytnutí informace podle tohoto zákona. Tyto byly doručeny písemně, elektronickou poštou, prostřednictvím datové schránky, nebo formou osobního podání.

Ve **29** případech byla informace poskytnuta, přičemž šlo především o dotazy na zobecněné výsledky šetření ochránce a jeho stanoviska v jednotlivých agendách, žádosti o statistiky došlých podání podle jednotlivých témat, žádosti o poskytnutí písemností ze spisu stěžovatelů, žádosti tykající se připomínek veřejného ochránce práv k návrhům zákonů z různých oblastí, žádosti týkající se vnitřních předpisů Kanceláře, personálního zajištění Kanceláře, platu veřejného ochránce práv nebo opakovaná hromadná podání směřující k aplikaci Listiny základních práv a svobod.

Ze strany žadatelů nebyla podána žádná stížnost podle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, jejímž důvodem by byl nesouhlas s osobou vyřizující žádost o informace.

Ve **2** případech nebyla informace poskytnuta. V prvém případě šlo o žádost třetí osoby o poskytnutí souboru veškerých informací předaných v rámci podnětů veřejnému ochránci práv tří konkrétních osob a ve druhém případě se jednalo o žádost třetí osoby o poskytnutí textu žaloby k ochraně veřejného zájmu, kterou podal veřejný ochránce práv.

V roce 2012 bylo vydáno usnesení Nejvyššího správního soudu v Brně (sp. zn. 1 As 110/2012), kterým se odmítá kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně (sp. zn. 30 A 17/2010), taktéž z roku 2012, kterým se zamítá žaloba proti Kanceláři veřejného ochránce práv z důvodu rozhodnutí Kanceláře o odmítnutí poskytnutí informace ze dne 24. února 2010.

	Celkový počet podaných žádostí o poskytnutí informací	31
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	2
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	0
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	0
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

4 / 1 / Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky

V roce 2012 uspořádal ochránce **11 tiskových konferencí**, jejichž prostřednictvím seznámil veřejnost se svými aktivitami, zjištěními z šetření, s poznatky ze systematických preventivních návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a s doporučeními v oblasti rovného zacházení. Jednalo se zejména o:

- zjištění ze systematických návštěv zařízení pro děti a ze soukromých zařízení pro seniory, která často obcházejí zákon a hazardují se zdravím, životy i důstojností klientů;

- výsledky výzkumu etnického složení žáků základních škol praktických a doporučení ochránce k zajištění rovného přístupu ke vzdělání;

- kritiku závažných nedostatků v cizineckých záležitostech, zejména ve fungování systému VISAPOINT a v průtazích v řízeních o pobytu cizinců;

- kritiku situace v soudnictví s ohledem na přetíženost soudů, průtahy v soudních řízeních a neschopnost státu zajistit naplňování práva na spravedlivý proces, resp. práva na rozhodnutí soudu v přiměřené lhůtě;

- upozornění na nerespektování smyslu zákona o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) Ministerstvem zemědělství, které pomíjí veřejný zájem na výkonu práva myslivosti, jako specifickém druhu péče o životní prostředí, a v případě právní nejistoty honitby neumožňuje v území myslivost vykonávat;

- kritiku dlouhodobě trvajících nedostatků právní úpravy v oblasti památkové péče, jejichž důsledkem jsou alarmující případy devastace kulturních památek a ohrožení kulturního bohatství České republiky.

V průběhu roku vydal ochránce více než **70 tiskových zpráv**, aktualit a dalších informací o své činnosti. Pokračoval také ve zveřejňování vybraných zpráv z šetření a stanovisek k zajímavým případům na internetových stránkách (www.ochrance.cz), takže odborná i široká veřejnost se může seznamovat s jeho právní argumentací. V rámci osvětové činnosti také pokračoval ve zveřejňování informačních letáků, v nichž vysvětluje právní úpravu a poskytuje rady, jak postupovat v určitých životních situacích. Na internetových stránkách takto zveřejnil již 65 letáků.

Podrobnou analýzu právní úpravy, judikatury i argumentace ochránce **přinesly publikace Památková péče a Přestupky**, vydané v rámci ediční řady Stanoviska.

Ve spolupráci s Českou televizí připravil ochránce druhý cyklus pořadu „Ochránce", jehož 16 dílů odvysílala ČT v premiéře od září do prosince 2012. Pořad divákům ukazuje, jak v určitých životních situacích postupovat a jaká mají práva.

Zájem médií o činnost ochránce dokládá celkem **4829 otištěných či odvysílaných** zpráv, článků a reportáží. Televize věnovaly činnosti ochránce pozornost v **345** případech, ČTK spolu s agenturou Mediafax v **486** zprávách. Na zprostředkování stanovisek a zjištění ochránce veřejnosti se výrazně podílela internetová média celkovým počtem **2395** zpráv a článků. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytli řadu rozhovorů, účastnili se živých vysílání a odpovídali občanům v internetových on-line rozhovorech.

Zájem o činnost ochránce a zveřejňované informace se projevil i návštěvností internetových stránek. Ty v průběhu roku zaznamenaly více než **220 000** návštěv.

1. září 2012 spustil ochránce také speciální internetové stránky pro děti a náctileté www.deti.ochrance.cz. Srozumitelnou formou jim zde vysvětluje, v čem jim může pomoci, a seznamuje je s jejich právy. Za první čtyři měsíce zaznamenaly stránky téměř **2500** návštěv.

Ačkoli není veřejný ochránce práv zakotven v Ústavě ČR, v průzkumech veřejného mínění ho téměř 70% občanů považuje za nejdůvěryhodnějšího ze všech ústavních činitelů.

4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference

- **Účast na konferenci pořádané Agenturou EU pro základní práva (FRA) a dánským předsednictvím Rady Evropy (Kodaň, 15. – 16. března 2012)**
  - Téma: Evropská charta základních práv v praxi
- **Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské čtyřky (Brno, 21. – 23. května 2012)**
  - Téma: Vztah ombudsmanů k soudní moci, působnost ombudsmanů vůči soudům
- **Setkání s nizozemským ombudsmanem (Brno, 29. května 2012)**
  - Téma: Rozšiřování působnosti ombudsmana, rovné zacházení, naplňování tzv. návratové směrnice
- **Účast na 9. výroční ombudsmanské konferenci pořádané komisařkou pro lidská práva Ázerbajdžánu (Baku, 18. – 20. června 2012)**
  - Téma: Práva národnostních menšin a migrantů a role ombudsmana při jejich zajištění
- **Setkání s účastníky mezinárodního projektu institutu CEVRO na podporu demokracie z Běloruska, Bolívie, Barmy, Hondurasu, Nikaragui, Ruska, Súdánu, Sýrie (Brno, 11. září 2012)**
  - Téma: Působnost ochránce a role ombudsmana v demokratické společnosti
- **Setkání s poslanci z Uzbekistánu (Brno, 19. října 2012)**
  - Téma: Působnost ochránce s důrazem na ochranu osob omezených na svobodě
- **Účast na 6. summitu rovného zacházení pořádaném evropskou sítí EQUINET a Kyperským předsednictvím EU (Nikósie, 22. – 23. listopadu 2012)**
  - Téma: Přínos rovného zacházení pro společnost, ekonomický rozvoj a prosperitu
- Aktivní zapojení ochránce do spolupráce a výměny zkušeností v rámci sítě vytvořené evropským ombudsmanem. Aktivní zapojení v rámci evropské sítě EQUINET sdružující národní orgány rovného zacházení
- Jednání s velvyslanci Nizozemska, Rakouska a Ukrajiny

4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv

Konference

- **Péče o ohrožené děti** (Praha, 5. dubna 2012)
- **Sociální reforma v praxi** (Brno, 3. května 2012)
- **Rovný přístup dětí ke vzdělání** (Praha, 20. září 2012)
- **Aktuální problémy vězeňství** (Brno, 8. listopadu 2012)

Kulaté stoly

- **Kulatý stůl s řediteli kojeneckých ústavů** (Brno, 15. března 2012)
- **Kulatý stůl s řediteli dětských psychiatrických léčeben** (Brno, 16. března 2012)
- **Kulatý stůl „Inspekce práce"** (Brno, 10. dubna 2012)
- **Kulatý stůl „Vybrané problémy z aplikace stavebního práva**" (Brno, 24. dubna 2012)
- **Kulatý stůl „Nad společnými tématy dětské a dorostové psychiatrie a institucionální výchovy"** (Praha, 12. června 2012)
- **Kulatý stůl s řediteli diagnostických ústavů** (Brno, 9. října 2012)
- **Kulatý stůl „Záplavová území"** (Brno, 22. listopadu 2012)
- **Kulatý stůl „Památková péče"** (Brno, 11. prosince 2012)
- **Kulatý stůl „Odškodňování"** (Brno, 13. prosince 2012)

8 Závěrečné shrnutí

Stejně jako minulý rok si dovolím začít své závěrečné slovo zopakováním podstaty toho minulého. Napsal jsem tehdy na tomto místě své souhrnné zprávy, že právní postavení českého ombudsmana se od jeho zahraničních kolegů příliš neliší. Rozvedu-li to trochu – má podobnou působnost i podobné (tedy skoro žádné) pravomoci. Nic nenařizuje, pouze doporučuje, snaží se utlumit vášně a obrousit hrany. Poradit, přispět ke smíru. V této souvislosti jsem si pak posteskl, že v našem prostředí, bohužel, narážejí ombudsmanova doporučení na nevalnou vůli adresátů je akceptovat či realizovat. Přesto byl závěr této úvahy lehce optimistický. Vyzněl ve vyjádření naděje, že malými krůčky snad dospějeme k lepšímu vnímání práva (a role ombudsmana) i u nás.

Rok uplynul a mně nezbývá než konstatovat setrvalý stav české reality. V některých směrech dokonce spíše trend k horšímu. Svědčí o tom především poměrně dramatický nárůst podnětů, které moje kancelář v roce 2012 obdržela. Pozorný čtenář také v úvodu této zprávy zjistil, že i vůle k realizaci legislativních doporučení byla podstatně horší nežli v roce předchozím. Někdy takřka žádná.

Přesto se instituce veřejného ochránce práv nadále těší značné důvěře české veřejnosti. Možná i proto, že lidem někdy připomíná holiče Kukulína, který způsobil, že zvěst o králově oslích uších roznesla se v lid.

Důvěra je pro všechny, kteří zde pracujeme, jistě povzbudivá. Sama o sobě ale nestačí. A tak si někdy broukáme slavný song o tom, že jednou (snad) budeme dál.

V Brně dne 22. března 2013

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZA ROK 2012

Editor: Mgr. et Mgr. Miroslav Přidal

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2013

Grafický návrh, sazba, produkce: Omega Design, s.r.o.
Náklad: 500 výtisků
1. vydání
ISBN 978-80-904579-2-8