



Stanovisko veřejného ochránce práv

k návrhu poslanců Andreje Babiše, Heleny Válkové, Aleny Gajdůškové, Stanislava Grospiče, Marka Výborného, Heleny Langšádlové, Terezy Hyťhové a dalších na vydání zákona o ochránci práv dětí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o ochránci práv dětí) (sněmovní tisk č. 894)

(č. j. předkladatele: 89400/00)

S ohledem na své výhrady k návrhu zákona, které konkretizují níže, doporučuji vládě přijmout k této předložené podobě návrhu zákona nesouhlasné stanovisko.

V návrhu zákona totiž podle mého názoru chybí vymezení vzájemných vztahů mezi současným veřejným ochráncem práv a navrhovanou institucí dětského ombudsmana. V textu představuji i své návrhy, jejichž zapracováním do návrhu zákona by bylo možné problematické otázky z velké části vyřešit (v poznámce k části první návrhu zákona k bodu týkající se § 4 návrhu zákona).

Návrh zákona předpokládá zřízení specializované vnitrostátní nezávislé lidskoprávní instituce (nezávislého kontrolního státního orgánu) zaměřené na ochranu a podporu práv dětí. Předkladatelé návrhu zákona tímto krokem sledují zejména naplnění mezinárodních závazků České republiky dovozených z čl. 4 Úmluvy o právech dítěte a doporučení řady kontrolních mechanismů OSN a Rady Evropy.

Tomu potom odpovídá i vymezení mandátu/působnosti ochránce práv dětí, která je vyjádřena v § 2 odst. 1 návrhu, podle kterého tato instituce „působí k ochraně a prosazování práv dítěte“. Toto věcné vymezení působnosti odpovídá požadavkům, které pro lidskoprávní nezávislou instituci vyplývají z tzv. Pařížských principů. S ohledem na zranitelnost dětí vyplývající z jejich věku, snížené schopnosti své zájmy hájit, jejich sociálnímu a právnímu statusu, nemohu než záměr zřídit v České republice lidskoprávní instituci zaměřenou na práva dětí přivítat. Přestože zřízení instituce ochránce práv dětí považuji i nadále za věc politického rozhodování, znovuotevření diskuze na toto téma považuji i s ohledem na opakovaná doporučení ke zřízení této instituce ze strany monitorovacích orgánů Organizace spojených národů za zcela legitimní. Nelze pomíjet ani skutečnost, že Česká republika jako jeden z mála členů EU dosud takovou instituci zřízenou nemá.¹

¹ Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR ze dne 30. 5. 2017 zpracovaná Úřadem vlády ČR, Sekretariát Rady vlády pro lidská práva, str. 13 a 14, dostupná z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza_detsky-ombudsman-final2017.pdf

Z návrhu je nicméně patrné, že ambice návrhu poměrně výrazně překračují standardní lidskoprávní rámec instituce dětského ombudsmana, který je obvyklý v zahraničí.² Za nestandardní považuji i způsob jakým hodlá návrh zákona výše uvedeného dosáhnout.

Ve svých poznámkách k návrhu zákona **bych proto rád upozornil na problematičnost některých částí návrhu, které by podle mého názoru mohly paradoxně efektivitu ochrany práv dětí v některých ohledech snižovat** - navzdory nemalým finančním nákladům ze státního rozpočtu, která si realizace navrženého záměru vyžádá.

V tomto ohledu lze moje vyjádření považovat za pokračování debaty, která se vedla o návrhu věcného záměru zákona o ochránci práv dětí v roce 2009.³ Již tehdy veřejný ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, v rámci meziresortního připomínkového řízení zpochybňoval záměr předkladatele vybavit lidskoprávně koncipovaného dětského ombudsmana totožnými pravomocemi/působnostmi jako má veřejný ochránce práv, upozorňoval na odlišný charakter činností a úkolů obou institucí, i na riziko vzniku pozitivních kompetenčních konfliktů. Z dostupných materiálů k průběhu legislativního procesu vyplývá, že se předkladateli tehdy nepodařilo připomínky vypořádat. Z tohoto pohledu považuji za poněkud nešťastné, že je po více jak deseti letech předkládán záměr s obdobnými ambicemi, aniž by byl podroben „konstruktivní kritice“ standardního legislativního procesu (věcného záměru zákona, hodnocení dopadů regulace, meziresortního připomínkového řízení), přestože zásadní nedostatky, na které poukazyval můj předchůdce, se nepodařilo podle mého soudu ani v aktuálním návrhu odstranit.

OBECNÉ POZNÁMKY

Ochránce práv dětí by měl působit k ochraně a prosazování práv dítěte. Přestože zřízení této instituce je odůvodňováno zejména mezinárodními závazky České republiky ke zřízení národní lidskoprávní instituce, která by se zabývala monitoringem a prosazováním práv dětí garantovaných Úmluvou o právech dítěte a v dalších relevantních mezinárodních lidskoprávních dokumentech, je již z definice „práv dětí“ zřejmé, že věcná působnost zřizované instituce bude výrazně širší. Ochránce práv dětí by se podle návrhu měl zabývat kromě práv dětí zaručených Listinou základních práv a svobod, Úmluvou o právech dítěte a dalšími mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, i právy vyplývající z podústavních právních předpisů, z principů demokratického právního státu a dobré správy. Jedná se o obdobné vymezení referenčního rámce pro posuzování stížností jako v § 1 odst. 1 zákona o VOP při vymezení stížnostní působnosti veřejného ochránce práv (stížnosti proti úřadům). Podle návrhu zákona by ochránce práv dětí měl převzít dosavadní

² Ombudsman pro děti a mladistvé: Ve státech EU, Norsku a na Islandu. In: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2019, prosinec 2019 [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>

³ Věcný záměr zákona o ochránci práv dětí, č. j. předkladatele: 15166/09/RLP.

působnosti veřejného ochránce práv vymezené v § 1 zákona o VOP⁴, které se budou týkat dětí.

Návrh zákona tak ve své podstatě navrhuje zřídit kopii instituce veřejného ochránce práv s tím rozdílem, že jeho působnost bude navíc rozšířena i o výkon mandátu národní lidskoprávní instituce pro práva dětí (spočívajícím zejména v systematickém monitoringu a osvětě). Návrh zákona tedy de facto předpokládá výrazné omezení současného mandátu veřejného ochránce práv, který by se do budoucna mohl zabývat pouze věcmi zletilých osob, ve prospěch ochránce práv dětí, který by se exkluzivně zabýval právy dítěte⁵. Vedle sebe by tak měl koexistovat veřejný ochránce práv pro dospělé se sídlem v Brně a jeho obdoba pro děti v Praze.

Návrh tím vytváří podle mého názoru značný prostor pro (nezamýšlenou a nežádoucí) duplicitu některých činností či pozitivní kompetenční konflikty. Rozdělením agend se v některých oblastech omezuje prostor pro zkoumání problematiky na expertní úrovni (některé oblasti výkonu státní správy, oblast rovného zacházení). Při přenosu části některých působností veřejného ochránce práv na ochránce práv dětí by reálně hrozilo riziko ztráty léta získávaného know-how spojené s faktickým výkonem agendy (např. v oblasti provádění preventivních systematických návštěv či při provádění sledování vyhoštění). Obávám se, že namísto vzájemného doplňování a vzájemnou kooperaci, aktuální návrh zákona otevírá prostor pro vzájemnou konkurenci obou institucí. Tato rizika zmiňuje i analýza Úřadu vlády z května 2017⁶ při vyhodnocování jednotlivých variant institucionálního zakotvení lidskoprávního orgánu pro práva dětí. Jak jsem již poukázal v úvodní části svého vyjádření, podobné výhrady zaznívaly i v průběhu meziresortního připomínkového řízení v roce 2009.

Má-li být národní lidskoprávní orgán k prosazování a ochranu práv dítěte zřízen jako samostatná instituce, potom se mi jeví jako vhodnější (a s ohledem na finanční náklady související se vznikem a provozem instituce realističtější), aby ochránce práv dětí byl zřízen jako orgán komplementární k dosavadní působnosti veřejného ochránce práv a soustředil se na agendy současným rozsahem působnosti veřejného ochránce práv nepokryté (tj. systematický monitoring dodržování práv dítěte vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte, podpora práv dětí a zajištění jejich participace na své činnosti, stížnostní agenda vůči subjektům nespádajícím do působnosti veřejného ochránce práv, vzdělávání

⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ K tomu viz část B. důvodové zprávy bod 1. Obecné zhodnocení hlavních principů navrhované právní úpravy: „Rozdělení jejich pravomocí je zákonem jasně stanoveno, a to hranicí 18 let věku. Osoby pod tuto věkovou hranicí by měly spadat do působnosti ochránce práv dětí, osoby nad ní pak do působnosti veřejného ochránce práv dětí“

⁶ Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR ze dne 30. 5. 2017 zpracovaná Úřadem vlády ČR, Sekretariát Rady vlády pro lidská práva, str. 25 a 26 dostupná z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza_detsky-ombudsman-final2017.pdf

a osvěta) **nebo byl dokonce dětský ombudsman zřízen jako součást (jeden za zástupců) veřejného ochránce práv.**

Navržený rozsah věcné a osobní působnosti ochránce práv dětí považuji za příliš široký. S ohledem na množství úkolů ochránce práv dětí, které mu návrh zákona svěřuje a navrhovaného personálního zajištění, zcela reálně hrozí jeho zahlcení a neschopnost vyřizovat stížnostní agendu v přiměřených lhůtách (přestože návrh zákona předpokládá vyřizování stížnostní agendy „s největším urychlením“). Ochránce práv dětí je vybaven v podstatě podobnými vyšetřovacími oprávněními a pravomocemi jako veřejný ochránce práv. Podobný by měl být v zásadě i jeho i „modus operandi“ při vyřizování jednotlivých stížností. Není proto mnoho důvodů se domnívat, že by jeho efektivita při vyřizování stížností byla o mnoho vyšší.

Předkladatelé odhadují, že veřejnost na ochránce práv dětí se bude každoročně obracet přibližně s 2500 – 3000 individuálními stížnostmi (v terminologii návrhu zákona „podnětů“). Vychází z předpokladu, že z toho 2000 podnětů se může týkat jen agendy školství (stávající „nápad“ školského ombudsmana). Ve svých úvahách pomíjí, že problematika školství bude z hlediska skladby podnětů tvořit (podstatnou, ale) jen jednu z mnoha agend navrhované působnosti ochránce práv dětí. Ze zahraničního srovnání lze uvést např. irského dětského ombudsmana, u kterého má agenda školství tvořit celou polovinu stížností (v případě ochránce práv dětí by tedy celkový nápad tvořil 4000 stížností/ročně). Při tomto srovnávání je však třeba uvážit, že stížnostní působnost irského dětského ombudsmana je (na rozdíl od navrhovaného ochránce práv dětí) omezena pouze na určité typy institucí a zařízení (zejména školské a zdravotnické). Z výroční zprávy chorvatského dětského ombudsmana za rok 2018 vyplývá, že stížnosti v oblasti školství tvořili v posledních letech pouze cca 20 % celkového počtu stížností.⁷ Jsem proto názoru, že skutečný počet stížností týkající se práv dětí v oblastech nepokrytých dosavadní působností veřejného ochránce práv může být výrazně vyšší.

S výše uvedenými úvahami o objemu stížnostní agendy ochránce práv dětí nutně souvisí i moje další připomínka, a to k předpokládanému personálnímu zajištění chodu kanceláře ochránce práv dětí a s tím přímo související odhadované finanční nároky na státní rozpočet.

Předkladateli odhadovaný počet (min.) 5-ti odborných zaměstnanců Kanceláře ochránce práv dětí, kteří by měli zajistit výkon nových kompetencí ochránce práv dětí vůči orgánům územních samospráv (ve věcech týkajících se výkonu samostatné působnosti), vůči soukromým subjektů (ve věcech souvisejících s výkonem jejich podnikatelské činnosti) a v souvislosti s účastí v soudních řízení (podávání návrhů Ústavnímu soudu na zahájení řízení o abstraktní kontrole norem; návrhy k obecným soudům na zahájení řízení týkajícího se dětí, vstupování do soudních řízení a výkon funkce opatrovníka), považuji za značně podhodnocený. Pochybnosti mám rovněž i o vyčíslení potřebného počtu odborných pracovníků, kteří by se měli zabývat výzkumem, monitoringem, analýzou a osvětou (tedy

⁷ Souhrnná zpráva chorvatského ombudsmana pro děti za rok 2018, str. 6 a 7, dostupná zde: <http://dijete.hr/en/download/summary-report-on-the-work-of-the-ombudsman-for-children-for-2018/>

z hlediska národní lidskoprávní instituce klíčovými činnostmi a důvodem, pro která je celá instituce zřizována) v počtu 3 pracovníků. Mé zkušenosti s výkonem podobné působnosti, tj. monitorovacího orgánu ve smyslu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (§ 21c zákona o VOP) nasvědčují, že se nejedná o realistický odhad. Výše uvedené pochybnosti posiluje rovněž i skutečnost, že návrh zákona předpokládá zřízení detašovaných pracovišť (podle důvodové zprávy by mělo existovat jedno v Brně a jedno v Ostravě) a dalších kontaktních míst v různých částech republiky. Zajištění jejich provozu sebou nese další zvýšené personální nároky. Jako daleko realističtější považuji odhad, který je uveden v již zmiňované „Analýze možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR“⁸, kde se pro případ zřízení samostatné instituce ochránce práv dětí zabývající se stížnostní agendou dětí proti úřadům (tj. v stávajícím rozsahu osobní působnosti stížnostní agendy veřejného ochránce práv) hovoří o nutnosti vybavit Kancelář ochránce práv dětí „odbornými kapacitami v min. poloviční výši“ jako má Kancelář veřejného ochránce práv, tj. ve výši cca 50 odborných pracovníků. Pro případ, že by se stížnostní agenda ochránce práv dětí vztahovala na další subjekty (dosavadní působnosti veřejného ochránce práv nepokryté), předpokládá analýza dokonce další navýšení uvedeného počtu odborných pracovníků.

K samotným finančním kalkulacím vyčíslejícím náklady na zřízení a provoz Kanceláře ochránce práv dětí obsaženým v důvodové zprávě si dovoluji připojit tabulku (viz Příloha č. 2), kterou zpracovali moji spolupracovníci z Kanceláře veřejného ochránce práv. Tabulka kalkuluje skutečné náklady na jedno pracovní místo v Kanceláři ochránce práv dětí a celkové náklady roční náklady spojené s provozem Kanceláře ochránce práv dětí (jako výchozí byl vzat odhad počtu míst uváděný předkladateli v důvodové zprávě):

V uvedené tabulce jsou orientačně vyčísleny náklady na zřízení Kanceláře ochránce práv dětí, a to ve dvou variantách:

- I. potřebné nemovitosti by se pořizovaly,
- II. potřebné nemovitosti by se pronajímaly.

Ve srovnání s propočtem uvedeným v důvodové zprávě k návrhu zákona skutečné výdaje na zřízení nové instituce vysoce převyšují náklady zde uvedené. V návrhu důvodové zprávy nejsou uvedeny některé náklady, které uvádím výše v tabulce.

Tabulka přiložená k důvodové zprávě je převzata z důvodové zprávy k rozšíření působnosti veřejného ochránce práv z roku 2015, o čemž svědčí některé neaktuální údaje, např. uvedená procenta – sociální pojištění 25 % místo 24,8 % a základní příděl FKSP 1 % místo 2 %. Tato tabulka měla sloužit pouze pro výpočet nákladů na zvýšení počtu pracovních míst v rámci stávající budovy sídla Kanceláře veřejného ochránce práv. Číselné údaje v důvodové zprávě z roku 2015 jsou u některých položek nižší (vybavení nábytkem, kancelářskou technikou, výpočetní technikou aj.), protože vybavení zvýšeného počtu nových

⁸ Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR ze dne 30. 5. 2017 zpracovaná Úřadem vlády ČR, Sekretariát Rady vlády pro lidská práva, str. 25 a 26 dostupná z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analiza_detsky-ombudsman-final2017.pdf

zaměstnanců bylo zčásti realizováno v rámci stávajícího rozpočtu Kanceláře veřejného ochránce práv nebo zapojením nároků z nespotřebovaných výdajů.

Celkově lze konstatovat, že odhadované finanční náklady uvedené v tabulce v důvodové zprávě k návrhu zákona o ochránci práv dětí neodpovídají reálným předpokladům

Z návrhu zákona je patrná silná inspirace zákonem o veřejném ochránci práv, na který ostatně na několika místech odkazuje. Toto řešení nepokládám z věcného i legislativně-technického hlediska za úplně vhodné.

Veřejný ochránce práv byl původně konstruován jako klasická ombudsmanská instituce parlamentního typu vybavená k výkonu působnosti tomu odpovídajícími oprávněními. Postupným rozšiřováním působnosti se stala systematika zákona o veřejném ochránci práv značně komplikovaná (a ve svém důsledku nepřehledná). **Jsem přesvědčen, že samotný zákon o veřejném ochránci práv by si (více jako 20 let od svého vzniku a po mnoha zásadních novelizacích) zasloužil důkladnou revizi, která by reflektovala současné nastavení jeho působnosti a pokusila se jej zpřehlednit.**

Použití odkazů do zákona o veřejném ochránci práv např. v souvislosti s využíváním vyšetřovacích oprávnění (např. v § 8 odst. 3 návrhu zákona) by mohlo vytvářet v praxi problémy. Druhým důvodem je skutečnost, že v souvislosti se **vznikem nové instituce a v souvislosti s reálnou možností sjednocení obou institucí, existuje vhodná příležitost diskutovat o některých otázkách znovu a zohlednit, kromě vnitrostátních reflexí činnosti veřejného ochránce práv, i poznatky ze zahraničí (např. témata jako vhodná délka funkčního období a jeho opakování, odvolatelnost z funkce a soudní přezkum, opatření k zajištění poskytování součinnosti při šetření, úprava procesu vyřizování: revize důvodů pro odložení a zavedení institutu předběžného posouzení stížnosti).**

KONKRÉTNÍ POZNÁMKY

A. K části první

K § 1

Již v obecné části poukazuji na nevhodnost odkazů provedených do zákona o veřejném ochránci práv. V souvislosti s navrženým ustanovením § 1 zákona, podle kterého má zákon upravovat „... působnost, pravomoci, volbu a podmínky výkonu funkce ochránce práv dětí.“ si dovoluji poukázat na skutečnost, že v návrhu zákona řada poměrně důležitých otázek související s výkonem zřizované funkce upravena není. V zákoně nejsou kupříkladu upraveny tak důležité otázky jako zda má/nemá mít ochránce svého zástupce. I s ohledem na nemalý rozsah navrhované agendy by bylo vhodné, aby ochránce práv dětí měl možnost části výkonu své působnosti pověřit jinou osobu/či na něj výkon části agendy přenést. Obdobou § 25 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv, který by umožňoval ochránci práv dětí pověřit zaměstnance své kanceláře výkonem určitých činností, v návrhu chybí (zda má být takovou obdobou § 19 odst. 2 není z návrhu zřejmé, důvodová zpráva nevysvětluje). Návrh neupravuje ani další základní otázky související s výkonem funkce, které by si podle mého názoru samostatnou úpravu zasloužily (např. složení slibu, ujmoutí se výkonu funkce, důvody

a způsob zániku funkce, materiální požitky související s výkonem funkce). Za ne zcela vhodnou z hlediska systematického považuji i rozdělení ustanovení týkající se vymezení instituce ochránce práv dětí a jeho kanceláře do dvou částí (část první a třetí).

K § 3, § 4 odst. 1 a § 11 odst. 3

Ustanovení § 3 návrhu zákona vymezuje osobní působnost ochránce práv dětí. Ustanovení je zjevně inspirováno právní úpravou platnou v Slovenské republice (s § 3 zákona č. 176/2015 Z. z., zákona o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov se téměř shoduje). Z hlediska pozitivního vymezení osobní působnosti ochránce práv dětí uvedené v § 3 odst. 1 považuji rozsah za dostačující. Ustanovení § 3 odst. 2 návrhu zákona obsahuje negativní vymezení osobní působnosti ochránce práv dětí. Jedním z požadavků Pařížských principů⁹ je, aby mandát lidskoprávní organizace byl co nejširší (bod 2 Přílohy Pařížských principů). Proto se domnívám, že z působnosti ochránce práv dětí **by neměly být vylučovány soudy a orgány činné v trestním řízení. Na rozdíl od veřejného ochránce práv by těžiště činnosti zřizovaného ochránce práv dětí jako nezávislého lidskoprávního mechanismu mělo spočívat v systematickém monitorování, analyzování a vyhodnocování dodržování práv dětí dle Úmluvy o právech dítěte a dalších mezinárodních smluv. Jsou to právě soudy, které mají podle čl. 90 Ústavy poskytovat ochranu právům. Z hlediska činnosti nezávislého lidskoprávního mechanismu se jedná o jedny z klíčových aktérů, jejichž praxe a postupy (zhmotněné v soudních rozhodnutích) budou významně vypovídat o dodržování práv dětí. Ostatně jedna z mezinárodních smluv, k jejímuž prosazování by byl ochránce práv dětí povolán, se přímo procesními právy dětí v soudním řízení zabývá (Evropská úmluva o výkonu práv dětí; sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb. m. s.). Návrh zákona se na výše uvedené snaží reagovat v § 11 odst. 3, podle kterého ochránce práv dětí může naplňovat jednu ze svých forem činností (sledování naplňování práv dítěte) i ve vztahu k orgánům mimo svojí působnost (a ty jsou povinny mu poskytovat relevantní informace). Z hlediska vymezení obecných podmínek pro činnost státních orgánů (čl. 2 odst. 3 Ústavy) považuji takové řešení za nevhodné, které podle mého názoru se jen marně pokouší zastřít skutečnost, že i např. rozhodovací činnost soudů by (zcela správně) měla být předmětem analytického zkoumání ochránce práv dětí jako specializovaného národního lidskoprávního orgánu. Na druhou stranu bych považoval za nevhodné (resp. z hlediska čl. 82 Ústavy i za nepřipustné), aby ochránce práv dětí mohl v rámci výkonu jemu navrhované stížnostní agendy ingerovat do rozhodovací činnosti soudů, případně do postupu orgánů činných v trestním řízení v individuálních věcech. Na to by měli předkladatelé reagovat při vymezení stížnostní agendy ochránce práv dětí (ze stížnostní agendy tyto orgány výslovně vyloučit).**

⁹ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 4. 3. 1994, A/RES/48/134, Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv (dále jen „Pařížské principy“). Rezoluce je dostupná z: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>.

K § 4 odst. 1 a 2

Ustanovení § 4 podává výčet činností, kterými by měl ochránce práv dětí realizovat jemu svěřenou věcnou působnost (§ 2 odst. 1 návrhu zákona). Nadpis ustanovení označuje činnosti za pravomoci, nicméně z jejich popisu je zjevné, že ve většině případů nebudou mít charakter mocenského působení, které je pro „pravomoc“ státního orgánu typickou charakteristikou).

Návrh v § 4 odst. 1 a 2 rozděluje většinu těchto typů činností na ty, které (z hlediska základního vymezení působnosti v § 2 odst. 1 návrhu zákona) působí k zajištění „ochrany“ (§ 4 odst. 1 návrhu zákona) a na ty, které jsou vykonávány za účelem „prosazování“. Jaký je smysl takového dělení pro výkon působnosti ochránce práv dětí, není příliš zřejmé. Nadto některými činnostmi mohou být plněny obě zmíněné funkce (prosazování x ochrana práv dětí) současně. Na základě provedeného šetření v individuální věci může ombudsman vyvodit závěry a navrhnout opatření k nápravě ve vztahu k individuálnímu případu (tj. působí k ochraně práv konkrétního stěžovatele), ale jeho další doporučení (na rozdíl od soudu) mohou být zaměřeny preventivně, aby se opakovanému porušení práv předešlo i v budoucnu (ochrana práv neurčité skupiny osob). Za tím účelem předloží šetřenému subjektu návrh na úpravu jeho postupů a ve vhodných případech může využít i oprávnění k iniciaci systémových opatření (podporuje práva a zvyšuje povědomí o nich). Naopak za ochranu (individuálních práv) lze jen těžko považovat např. sledování naplňování práv osob vyplývajících z mezinárodních smluv [§ 4 odst. 1 písm. a) návrhu zákona], přestože zprostředkovaně může i tato činnost pozitivně ovlivnit situaci konkrétního dítěte. Nepopírám, že na to, zda je ta či ona činnost spíše „ochranou“ či „prosazováním“ mohou být různé názory, nicméně považuji takové dělení v návrhu zákona za umělé a zcela zbytečné.

Výčet předpokládaných činností ochránce práv dětí uvedený v § 4 odst. 1 písm. návrhu zákona v sobě z velké části zahrnuje dosavadní působnosti veřejného ochránce práv uvedené v § 1 zákona o veřejném ochránci práv. Domnívám se, že aktuální znění § 4 odst. 1 návrhu zákona je výsledkem do jisté míry mechanického přebírání úpravy obsažené v citovaném § 1 zákona o veřejném ochránci práv, aniž byla předtím provedena úvaha, zda a jakým způsobem jednotlivé působnosti veřejného ochránce práv zapadají do působnosti ochránce práv dětí uvedené v § 2 odst. 1 návrhu zákona. Je otázkou, proč návrh považuje za potřebné ochránci práv dětí explicitně stanovit povinnost, aby vykonával „systematické“ návštěvy zařízení [§ 4 odst. 1 písm. a) bod 2 návrhu zákona], jejichž předobrazem jsou patrně preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv (§ 1 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv) jako národního preventivního mechanismu ve smyslu OPCAT¹⁰, pokud by obdobnou činnost mohl ochránce práv dětí vykonávat v rámci šetření vedeného z vlastní iniciativy podle navrhovaného § 4 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona. Obdobné lze uvést i k provádění sledování vyhoštění navrhovanému v § 4 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona.

Nejvýznamnější výhradu vyslovuji k zamýšlenému rozdělení dosavadních agend veřejného ochránce práv na základě kritéria věku. Podle důvodové zprávy by osoby pod 18 let věku

¹⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb.m.s., o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

(ve stanovených případech až do věku 20 let) by měly spadat do působnosti ochránce práv dětí, osoby nad ní pak do působnosti veřejného ochránce práv (s tím souvisí navrhovaná novelizace § 1 odst. 4 a 13 zákona o veřejném ochránci práv – viz část jedenáctá návrhu zákona).

Takový záměr nepovažuji za rozumný z následujících důvodů:

V řadě případů nebude možné spolehlivě určit působnost ochránce práv dětí a veřejného ochránce práv (tedy působnost je dána pouze u jednoho z nich), protože „ve hře“ **nebude pouze právo dítěte, ale i jeho rodičů (případně dalších osob či veřejný zájem)**. Výjimečné nebudou ani případy, ve kterých se nebude jednat přímo o právo dítěte, ale výsledek ve věci se bude jeho zájmů přímo či nepřímo dotýkat. Dále uvedené příklady podle mého názoru spolehlivě prokazují, že těchto případů (z různých agend) může být celá řada. Z oblasti rodinně-právní by se např. týkalo stížností rodičů na postup orgánů sociálně právní ochrany dítěte (OSPOD) v souvislosti s odebráním dítěte z rodiny, omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti, zachování péče o dítě nebo osobního styku, stížností na neumožňování realizace osobního styku, stížnost na nečinnost OSPOD s poradenskou a jinou činností (zajištění terapie členům rodiny) apod., ve kterých jsou z podstaty věci dotčena jak práva dítěte, tak i práva rodičů. Mimo rodinně-právní oblast a činnost OSPOD se bude týkat např. stížností v oblasti cizineckého práva (stížnost na neudělení dlouhodobého víza či pobytu dítěti/rodiči za účelem sloučení rodiny, stížnost proti rozhodnutí o správním vyhoštění). Mnoho takových případů by bylo možné uvést i z oblasti zdravotnictví (přítomnost zákonného zástupce hospitalizovaného dítěte ve zdravotnickém zařízení, stížnost matky na její odloučení od dítěte po porodu), z oblasti vnitřní správy (stížnost rodičů na postup matečních úřadů při přijetí souhlasného prohlášení o otcovství nenarozeného dítěte), ale i z agendy rovného zacházení (stížnosti na diskriminaci v souvislosti se zákazy vstupů rodin s dětmi do určitých typů provozoven) či z oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením (šetření postupu veřejnoprávního opatrovníka při výkonu opatrovnictví nad osobami s omezenou svéprávností, které jsou rodiči nezletilých dětí). Sporný okruh případů se samozřejmě nevyčerpává pouze těmi, které nějak souvisejí s existencí rodinně-právního vztahu (dítě - rodič/jiná pečující osoba). Může se jednat dále o případy, ve kterých bude v šetřeném případě existovat účastník s protichůdnými zájmy, než má dítě (např. stížnost školy na postup České školní inspekce při prošetřování šikany ve škole, postup orgánů veřejného zdraví při kontrole hygienických požadavků v zařízeních pro děti). Zcela jistě se také vyskytnou případy, kdy dítě bude pouze jedním z mnoha adresátů výkonu veřejné správy (např. výkonem sociální práce orgánem obce v souvislosti s uzavřením ubytovny) nebo se postup úřadu týká práv dítěte nepřímo (povolování terénních úprav pro zřízení herních ploch pro děti, stížnosti na hluk v souvislosti s provozem dětských hřišť a sportovišť). V řadě agend by kritérium věku jako „ukazatel“ věcné příslušnosti vedl k nesmyslnému rozdělování jednotlivých správních agend mezi ochránce práv dětí a veřejného ochránce práv (např. v případě žádostí o pobytové oprávnění a dalších by se agenda dělila podle v podstatě náhodného kritéria souvisejícího s věkem stěžovatele). Zkušenosti s vyřizováním stížností agendy dále ukazují, že v řadě případů týkajících se nezletilých se stěžovatel (rodič) obrací na veřejného ochránce práv s široce pojatým podnětem, ve kterém poukazuje na celkově neuspokojivou (zejména) sociální situaci rodiny.

Navrhované řešení by tak podle mého vedlo ke vzniku duplicit, pozitivních kompetenčních konfliktů, nejednotnosti v právním posuzování věcně shodných otázek, nebezpečí zpochybňování autority obou ombudsmanských institucí, nesrozumitelnosti /nepřehlednosti pro stěžovatele a konečném důsledku k celkovému oslabení funkčnosti stížnostního mechanismu a snížení standardu ochrany práv dětí.

Výše uvedené argumenty a příklady se týkají zejména navrhovaného rozdělení stížnostní agendy a agendy rovného zacházení. Problémy s dělením na základě kritéria věku lze očekávat i v jiných agendách. Například v případě agendy veřejného ochránce práv spočívající v provádění preventivních systematických návštěv zařízení (§ 1 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv) by existovala poměrně rozsáhlá množina zařízení, ve kterých se mohou nacházet **jak děti, tak dospělí, a ve kterých by návštěvy prováděl jak veřejný ochránce práv, tak ochránce práv dětí.** Jedná se např. o vazební věznice, věznice, zařízení pro výkon zabezpečovací detence, dětské domovy, výchovné ústavy, policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, příjímací a pobytová střediska pro žadatele o azyl, psychiatrické nemocnice, hospice, záchytné stanice, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domov se zvláštním režimem, chráněná bydlení, týdenní stacionáře. Obdobné platí i pro výkon agendy sledování naplňování práv osob se zdravotním postižením (§ 1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv). Lze si jen těžko představit, že při výkonu těchto agend veřejným ochráncem práv by se mohl (s ohledem na nedělitelnost základních práv) soustředit pouze na situaci dospělých klientů a případná zjištění o porušování práv dětí ignorovat. V řadě případů ani nebude možné provést zhodnocení situace dětí či dospělých bez přihlídnutí k celkové situaci v navštíveném zařízení. **Takové nastavení monitorovacích mechanismů bych považoval za neefektivní, nerozumné, odporující základnímu poslání ombudsmanské instituce a problematické i z morálního hlediska.** Navržené řešení by tedy vedlo k duplicitám v případě preventivních systematických návštěv, sledování vyhoštění a sledování naplňování práv osob se zdravotním postižením. S ohledem na vysoký počet zařízení a šíři agendy by nebyl problém vzájemnou činnost koordinovat, což by ve výsledku mohlo vést ke komplementaritě vykonávaných kontrol a posílení ochrany práv. Nesouhlasím však s tím, aby v těchto agendách byli z mé působnosti vyloučeni dětští klienti.

Dále musím poukázat na rozsáhlost agendy stížností proti úřadům, která pokrývá v podstatě všechny obory správního práva a zahrnuje valnou část správních orgánů vykonávajících státní správu. Na výkonu této agendy se v Kanceláři veřejného ochránce práv podílí aktuálně 61 právníků, kteří se na jednotlivé oblasti správního práva specializují (finanční právo, cizinecké právo, právo sociálního zabezpečení, zdravotnické právo, právo na úseku školství, stavební právo, právo životního prostředí, penitenciární právo, právo související s výkonem ochranného léčení, ústavní či ochranné výchovy, přestupkové právo, právo na úseku vnitřní správy či právo na ochranu spotřebitele)¹¹ a z toho důvodu jsou schopni efektivně

¹¹ V některých uvedených oblastech správního práva je potřebná další specializace. Například v agendě sociálního zabezpečení nepostačuje znalost právní úpravy důchodů, ale je vhodné mít specialistu nejen na např. sirotčí důchody, ale i důchody podle koordinačních nařízení EU. Obdobně v cizineckém právu s ohledem na rozsah agendy vznikají

a kvalifikovaně jednotlivé stížnosti řešit, případně stěžovateli poskytnout obecnou informaci o možnostech dalšího postupu při řešení jeho problému. Velmi pozitivně se projevuje soustředění různých agend v rámci jedné instituce, neboť umožňuje při řešení jednotlivých případů konzultace se specialisty z ostatních agend. A také detekci systémových nedostatků napříč veřejnou správou (např. to, jak úřady zacházejí s mailovými podáními bez elektronického podpisu nebo to, jak ne/akceptují generální plné moci udělené advokátovi). Rozdělením stížnostní agendy proti úřadům vykonávajícím státní správu mezi ochránce práv dětí a veřejného ochránce práv nebude možné (řeceno ekonomickým termínem) nadále využívat zmíněnou „úsporu z rozsahu“. Stížnostní agenda proti úřadům bude na ochránce práv dětí přesunuta (z hlediska věcného a osobního záběru) v plné šíři. Kromě toho se bude muset zabývat i stížnostmi proti postupu orgánů obcí při výkonu samosprávy a stížnostmi proti soukromým subjektům. Odhaduji, že kvalifikované zvládnutí takto široce pojaté stížnostní agendy si vyžádá zaměstnání vysokého počtu odborných pracovníků (v tomto ohledu odkazují na svoje poznámky výše). Jedná se přitom pouze o jednu z mnoha agend, jejíž výkon návrh zákona od ochránce práv dětí očekává.

Navržené přesunutí stížnostní agendy veřejného ochránce práv ve věcech dětí vnímám jako snahu předkladatele dostát požadavkům, které pro národní lidskoprávní mechanismus pro práva dítěte požaduje Výbor OSN pro práva dítěte. Domnívám se však, že přestože je oprávnění k přijímání a projednávání stížností vnímáno ze strany Výboru OSN pro práva dítěte jako velmi významné a ve svém Obecném komentáři č. 2 vyjadřuje názor, že by jí měl být národní lidskoprávní orgán pro práva dítěte obligatorně vybaven, nelze tento požadavek interpretovat dogmaticky, ale je třeba při jeho naplňování vnímat vnitrostátní kontext a zabývat se důvody, kterým jsou požadavky Výboru OSN pro práva dítěte ospravedlňovány (jeho smyslem). V odborné literatuře¹² se na toto téma uvádí, že přes výše uvedené stanovisko Výboru OSN pro práva dítěte, nepanovala v řadách odborné veřejnosti shoda. Autor citovaného odborného článku na základě protichůdných zkušeností různých lidskoprávních institucí pro práva dítěte (např. podle některých dětských ombudsmanů vyřizování individuálních stížností omezuje schopnost soustředit se na systémová témata¹³),

specializace na pobytová oprávnění občanů třetích zemí, pobyty občanů EU a jejich rodinných příslušníků, vyhoštění a zajištění cizinců.

¹² REES, O. Dealing with Individual Cases: An Essential Role for National Human Rights Institutions for Children? *International Journal of Children's Rights*, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 417–436, 2010. DOI 10.1163/157181810X495866. Dostupný z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=51728254&lang=cs&site=ehost-live>. Acesso em: 26 mar. 2020.

¹³ V článku je mj. citováno i vyjádření chorvatského ombudsmana pro děti z roku 2009, který zdůraznil, že „*staff felt ,overburdened' by individual cases that should be handled by other institutions, to the extent that there was a potential for ,professional burnout' (Children's Ombudsperson for Croatia, 2009: 72-73)*“. Pro úplnost uvádím, že podle aktuální chorvatské právní úpravy, která sloužila předkladatelům návrhu zákona za jeden ze zdrojů inspirace, chorvatský ombudsman pro děti vyšetřování individuálních stížností v pravém slova smyslu neprovádí (srov. článek 17 zákona o ombudsmanovi pro děti). V čl. 17 odst. 1 zákona se pouze uvádí, že „*Každý má právo podat ombudsmanovi návrh k posouzení záležitostí důležitých pro ochranu práv a zájmů dětí.*“ To však nelze považovat za období vyšetřování individuálních stížností (efektivního ochranného mechanismu), neboť zřejmě závisí na úvaze ombudsmana pro děti, zda a jakým způsobem se bude věcí zabývat.

(Zdroj: NN 73/2017, Zákon o pravobranitelju za djecu, dostupný z: <http://dijete.hr/dokumenti/domaci-propisi/zakon-o-pravobranitelju-za-djecu/?orderby=title&order=asc#>)

provádí rozbor a dospívá k závěru, že vyřizování individuálních stížností je naplňováním čl. 4 a čl. 12 Úmluvy pro práva dítěte. Požadavek Výboru OSN pro práva dítěte je motivován funkčně - tedy především snahou poskytnout dětem na vnitrostátní úrovni ochranný mechanismus, který jim bude přístupný, bude uzpůsoben ve svých požadavcích a komunikaci jejich věku a bude splňovat další požadavky, kladené na národní lidskoprávní mechanismus.

Dovolím si tvrdit, že v případě stížností proti postupu úřadů při výkonu státní správy tuto funkci již více jak 20 let plní veřejný ochránce práv (viz dále). Skutečnost, že podoba jednotlivých „dětských ombudsmanů“ se na vnitrostátní úrovni v tomto ohledu může významně lišit, dokládá např. i srovnávací studie Parlamentního institutu s názvem „*Ombudsman pro děti a mladistvé Ve státech EU, Norsku a na Islandu*“¹⁴. I z ní vyplývá, že dětské ombudsmani (v roli samostatné instituce) ve **většině států EU možnost zabývat se individuálními stížnostmi nemají.**

S ohledem na výše uvedené pochybnosti, které souvisí s přesunem části stížnostní agendy veřejného ochránce práv na ochránce práv dětí, se domnívám, že i z hlediska naplňování mezinárodních závazků České republiky, by se jevílo nejrationálnější řešení vybavit ochránce práv dětí stížnostní agendou, která není pokryta stávající působností veřejného ochránce práv (a jak jsem výše již naznačil – i tak se bude jednat o velmi rozsáhlé oblasti) s tím, že stávající stížnostní agendu proti úřadům při výkonu státní správy by nadále vykonával veřejný ochránce práv.

Mám zde na mysli působnost dětského ombudsmana vůči samosprávným orgánům, podnikatelům a obecně i jiným právníckým osobám.

Poznatky o možném porušení práv dítěte z hlediska rámce vymezeného v § 2 odst. 1 návrhu zákona (tedy především práv dítěte dle Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o právech dítěte) by si v rámci vzájemné spolupráce předvídané v § 15 návrhu zákona obě instituce pravidelně vyměňovaly. Z tabulky, kterou přikládám v závěru svých připomínek, vyplývá, že Úmluva o právech dítěte je v činnosti veřejného ochránce práv reflektována již nyní. V rámci interního informačního systému zprovozněného v roce 2014 lze nalézt celkem 80 záznamů (písemností veřejného ochránce práv), kde se na tuto úmluvu odkazuje. Ochránce práv dětí by situaci z hlediska výkonu svého lidskoprávního zaměření mohl systematicky samostatně monitorovat¹⁵ a kromě svých zjištění využívat informace předané mu jinou nezávislou a nestrannou institucí povolanou k ochraně práv.

¹⁴ Ombudsman pro děti a mladistvé: Ve státech EU, Norsku a na Islandu. In: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2019, prosinec 2019 [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>

¹⁵ Tedy naplňovat deficit, který byl z hlediska v rámci stávající činnosti veřejného ochránce práv shledán v „*Analýze možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*“ ze dne 30. 5. 2017 zpracovaná Úřadem vlády ČR, Sekretariát Rady vlády pro lidská práva, str. 16 a 17 dostupná z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza_detsky-ombudsman-final2017.pdf

Veřejný ochránce práv se věcmi dětí v rozsahu působnosti, která mu byla zákonem svěřena, zabývá již dnes a tvoří nemalou část jeho agendy. Její základní popis je obsažen již v citované „Analýze možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR“ (str. 16, 17, 25) zpracované Úřadem vlády v roce 2017, nicméně se nevyčerpává tam zmíněnou kontrolní činností vůči postupům orgánů sociálně-právní ochrany dítěte (OSPOD a UMPOD), v oblasti náhradní rodinné péče, stížnostmi na poměry v zařízeních pro děti, ale zahrnuje mnoho dalších agend takřkajíc napříč téměř všemi oblastmi správního práva. Kromě výše zmíněné rodinně-právní oblasti související především s činností OSPOD se veřejný ochránce zabývá například i následujícími tématy v oblasti zdravotnictví: účast dětí na veřejném zdravotním pojištění (včetně účasti vyplývající z koordinačních nařízení v oblasti sociálního zabezpečení) a nároky z něj vyplývající (zajištění zdravotnických prostředků, léčby, léků, úhrady nákladů na pobyt průvodce a nároky vyplývající z koordinačních nařízení v oblasti sociálního zabezpečení), problematika vymáhání povinnosti zdravotních pojišťoven (zajistit dostupnost hrazených služeb) vymáhání pohledávek zdravotními pojišťovnami (např. pohledávek na pojistném), problematika kvality poskytnutých zdravotních služeb (stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb). Nemalá část stížností týkajících se práv dětí směřuje do oblasti sociálního zabezpečení: sirotčí důchody, příspěvek na dítě, mimořádná okamžitá pomoc pro nezaopatřené děti, příspěvek na péči a dávky pro osoby se zdravotním postižením, vydávání průkazů osobám se zdravotním postižením a příspěvek na úhradu potřeb dítěte ze systému pěstounských dávek. Kromě stížnostní agendy je třeba zmínit i agendu preventivních systematických návštěv, agendu ochrany práv osob se zdravotním postižením a v neposlední řadě i agendy rovného zacházení, které se rovněž významně věnují právům dětí. Veřejný ochránce práv jen v roce 2019 obdržel 511 podnětů s rodinně-právní tematikou (přičemž 357 náleželo do jeho působnosti), v oblasti sociálního zabezpečení se jednalo přibližně o 180 podnětů v jeho působnosti a v oblasti zdravotnictví dalších cca 30 podnětů. Zajímavé případy z činnosti veřejného ochránce práv jsou v anonymizované podobě publikovány na webových stránkách jeho kanceláře v tzv. Evidenci stanovisek ochránce.¹⁶ Jen z oblasti rodinně-právní v působnosti ochránce¹⁷ je v elektronické evidenci cca 260 dokumentů, které jsou veřejně dostupné široké veřejnosti.).

Ani Úřad vlády ve zmíněné analýze neuvádí na adresu výkonu stížnostní agendy veřejného ochránce práv ve věcech dětí (z hlediska požadavků jejího výkonu nezávislým lidskoprávním mechanismem) žádné výtky. Jako problematická se jevila právě skutečnost, že zákon o veřejném ochránci práv „... ve svém stávajícím znění nijak neupravuje speciální působnost ochránce v oblasti práv dětí. Téma ochrany práv dětí tak není v agendě ochránce pojímáno komplexně a systematicky.“

V rámci Kanceláře veřejného ochránce práv jsou již od dubna 2012 nastavena rovněž speciální pravidla pro přijímání a vyřizování podnětů podaných samotnými dětmi (tzv. šedé spisy – postup pro jejich vyřízení je upraven v příloze č. 13 k Metodickému pokynu veřejného ochránce práv k vyřizování podnětů č. 1/2017), které mají v maximální možné

¹⁶ Evidence stanovisek ochránce je veřejně přístupná z: <https://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>

¹⁷ V evidenci dohledatelné v oblasti práva označené „207 Ochrana dětí, mládeže a rodiny“.

míře dětem podání podnětu usnadnit, zajistit srozumitelnost komunikace a dobu vyřízení podnětu maximálně urychlit. V rámci webových stránek tak byla za tímto účelem zřízena speciální sekce určená pro děti a náctiletým, která srozumitelným jazykem dětem vysvětluje v jakých věcech a jak se na veřejného ochránce obrátit. Dále informuje děti o jejich právech a průběžně zveřejňuje aktuality.¹⁸ Na veřejného ochránce práv se každoročně obrátí se svým podáním několik desítek dětí (51 dětských podání v roce 2019, 60 dětských podání v roce 2018).

Jsem proto toho názoru, že mnou navrženému řešení, aby stížnostní agenda proti úřadům zůstala veřejnému ochránci práv zachována, nic nebrání. Jeví se mi to jako optimální jak z hlediska efektivity ochrany práv dětí (kdy může být nastavena efektivní spolupráce mezi oběma institucemi), tak z hlediska snížení finančních nákladů potřebných pro vybudování nové instituce. **Ve vztahu k dalším agendám, kterými má být ochránce práv dětí „dovybaven“ (§ 4 odst. 1 písm. a) body 2 až 4 návrhu zákona), jsem své připomínky uvedl již výše. Překryv působnosti ochránce práv dětí v těchto oblastech s dosavadní působností veřejného ochránce práv za nijak zvlášť problematický nepovažuji.** V tomto ohledu však jako zásadní považuji, aby z rozsahu dosavadní působnosti veřejného ochránce práv v uvedených agendách nebyly vyloučovány děti, tzn., aby do působnosti veřejného ochránce práv nebylo v souvislosti se vznikem ochránce práv dětí nikterak zasahováno.¹⁹

S předloženým návrhem zákona bych mohl souhlasit, pokud navrhované ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) bod 1 návrhu zákona bude upraveno v tom smyslu, že se stížnostní agendy ochránce práv dětí budou vyloučeny podněty náležející do působnosti veřejného ochránce práv (§ 1 odst. 2 zákona o VOP) a z části jedenácté návrhu zákona (změna zákona o VOP) vypuštěny novelizační body 1 a 4, kterými se mění § 1 odst. 4 písm. c) a § 13 zákona o VOP.

K § 6

Již výše v připomínce k § 1 jsem poukázal na problematičnost odkazů na zákon o veřejném ochránci práv. Domnívám se, že by zákon o ochránci práv dětí měl obsahovat vlastní vymezení vyšetřovacích oprávnění ochránce práv dětí a povinnosti součinnosti. Z textu není příliš zřejmé, zda v § 6 odst. 1 návrhu zákona odkazuje na § 15 zákona o veřejném ochránci (vyšetřovací oprávnění) nebo i na § 16 zákona o veřejném ochránci práv (povinnost součinnosti).

Ve vztahu k navrženému § 6 odst. 2 návrhu zákona uvádím, že vymezení vyšetřovacích oprávnění (resp. pravomocí) ve vztahu k soukromým subjektům nepovažuji za dostatečné. Ve vztahu k soukromým subjektům se bude materiálně jednat (na rozdíl od šetření vykonávaném ve vztahu k orgánům veřejné moci) o výkon státní moci (v podobě kontrolní pravomoci), které musí odpovídat požadavkům čl. 2 odst. 3 Ústavy.

¹⁸ Přístupné z: <https://deti.ochrance.cz/>.

¹⁹ Tuto cestu zvolila i slovenská právní úprava (viz § 2 odst. 2 zákona č. 176/2015 Z. z., zákona o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Není zcela jasné, jakým způsobem bude ochránce práv dětí postupovat v případech, kdy **soukromý subjekt (či správní orgán) bude poskytnutí součinnosti ochránci práv dětí odmítat** (např. poskytne pouze část vyžádaných informací či dotazy ochránce práv dětí bude prostě ignorovat). Bez potřebných informací nebude možné zpravidla podnět prošetřit a věc po skutkové a právní stránce zhodnotit. Efektivita široce vymezené osobní působnosti ochránce práv dětí a možnosti provádět šetření individuálních případů by tím mohla být výrazně snížena, pokud by „šetřený“ subjekt mohl předejít nepříznivému hodnocení ze strany ochránce práv dětí (a navazujícím možným reputačním újmám) pouze tím, že by odmítl s ochráncem práv dětí spolupracovat.

K § 7

Ustanovení § 7 odst. 1 stanoví, že „každý má právo obrátit se na ochránce dětí ve věci porušování nebo ohrožování práv dítěte, které patří do jeho působnosti“.

Text ustanovení naznačuje, že s podnětem „ve věci porušování nebo ohrožování práv dítěte“ se může obrátit skutečně kdokoliv. Této interpretaci přitaká důvodová zpráva, která s poukazem na zranitelnost dětí (zejména nízkého věku) je třeba zajistit co nejširší okruh osob, které mohou podat podnět. V tomto ohledu se však nejedná o podnět ve smyslu zákona o VOP (jako individuální stížnost podaná osobou, jíž se věc týká), který (není-li odložen podle § 12 zákona o veřejném ochránci práv) má za následek zahájení šetření (podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv), ale o „podnět“ ve smyslu § 42 správního řádu. Tj. může jím být jakákoliv relevantní informace, o níž se státní orgán dozví a která může v jeho očích odůvodňovat provedení úkonů dozoru (v konkrétním případě šetření), a to i přes případný nesouhlas dítěte nebo jeho zákonných zástupců. Soudím, že takový postup ochránce práv dětí zvolí zejména tehdy, shledá-li, že provedení jeho šetření bude v nejlepším zájmu dítěte (§ 5 odst. 1 návrhu zákona).

S ohledem na rozdílný charakter podnětu dle navrhovaného zákona o ochránci práv dětí a dle zákona o VOP a skutečnost, že navrhovaná procesní úprava pro vyřizování podnětu je pouze kusá a prostřednictvím § 7 odst. 5 odkazuje na část druhou zákona o VOP, **dovolím si upozornit, že použití úpravy obsažené v zákoně o VOP může v praxi vyvolávat problémy**. Např. obligatorním důvodem pro odložení podnětu je podle § 12 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv skutečnost, že „věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala“.

Ke zvážení tak dávám, aby v návrhu zákona byl samostatně vymezen i postup pro vyřizování podnětů (náležitosti podnětu, důvody pro odložení podnětu, podmínky pro zahájení šetření), a to s přihlédnutím ke všem specifikům budoucí agendy ochránce práv dětí [§ 4 odst. 1 písm. a) bod 1 návrhu zákona].

K § 10 odst. 4

S ohledem na skutečnost, že obsahem závěrečného stanoviska mohou být velmi citlivé osobní údaje (např. v souvislosti s hodnocením postupu orgánů sociálněprávní ochrany dětí, postupu poskytovatele zdravotnických služeb), zásadně nesouhlasím s navrženým § 10 odst.

4 písm. b) zákona, podle kterého by bylo závěrečné stanovisko kromě dítěte, případně jeho zákonným zástupcům zasíláno i „stěžovateli, pokud podal podnět k šetření“. Návrh zákona v § 7 odst. 1 umožňuje komukoliv podat podnět, aniž by k věci měl jakýkoliv osobní vztah. Domnívám se proto, že není jakýkoliv důvod takovou „třetí osobu“ (např. souseda) seznamovat s obsahem závěrečného stanoviska a odhalovat informace o soukromí či osobní údaje dítěte. Zcela postačující bude v těchto případech podateli podnětu, jehož se věc netýká, potvrdit přijetí podnětu a případně podat informaci o způsobu vyřízení podnětu (odloženo, zahájení šetření).

B. K části jedenácté

K navržené změně § 1 odst. 4 písm. c) a doplnění § 13 odst. 2 do zákona o veřejném ochránci práv

S navrženou úpravou nesouhlasím. Důvody svého nesouhlasu vysvětluji v připomínkách k části první návrhu zákona v bodu týkajícím se § 4 návrhu zákona. Navržené ustanovení navrhuji vypustit.

C. K části dvanácté

K navržené změně v § 51 odst. 5 písm. e) zákona o sociálně-právní ochraně dětí

S navrženou úpravou nesouhlasím. Důvody mého nesouhlasu vysvětluji v připomínkách k části první návrhu zákona v bodu týkajícím se § 4 návrhu zákona. Navrhuji do § 51 odst. 1 doplnit nové písmeno f) následujícího znění: “poskytnout ochránci práv dětí informace, které si vyžádá v souvislosti s výkonem své působnosti podle zvláštního zákona.”

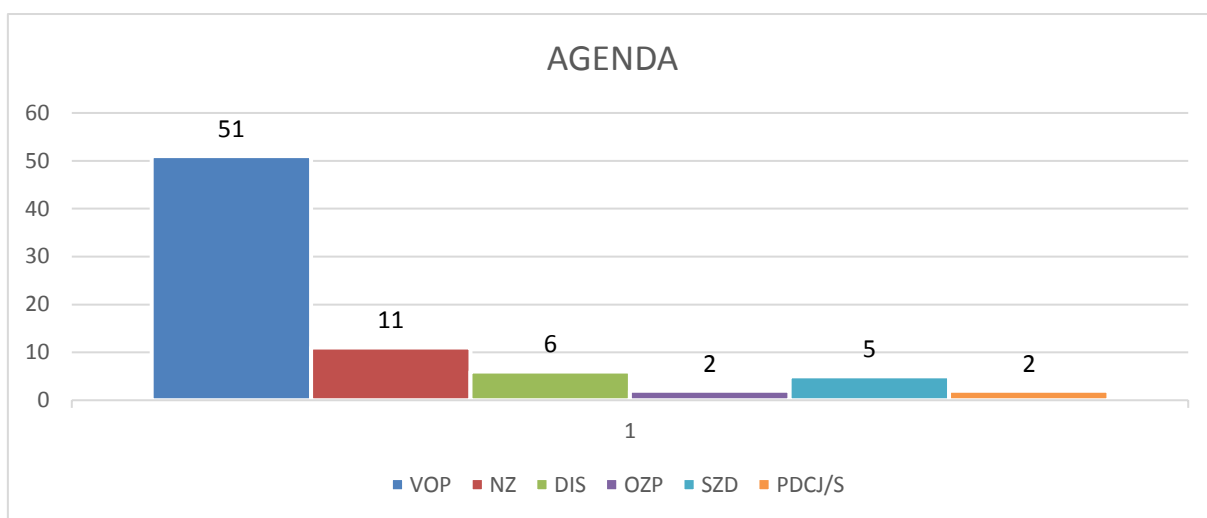
Z dosud uvedeného je zřejmé, že předložený návrh zákona o ochránci práv dětí, aby mohl plnit zamýšlenou funkci, **vyžaduje podstatné změny** jak navrhovaného zákona, tak zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 30. června 2020

JUDr. Stanislav Křeček v.r.
veřejný ochránce práv

Příloha č. 1 ke stanovisku veřejného ochránce práv k návrhu zákona o ochránci práv dětí

Z výstupů veřejného ochránce práv evidovaných v interní části Evidence stanovisek ochránce plyne, že na Úmluvu o právech dítěte se prostřednictvím indexace dotčeného právního předpisu odkazovalo v 77 případech.²⁰ Nejvíce jich spadalo do původní stížnostní působnosti veřejného ochránce práv (51), následovala agenda systematických návštěv zařízení (11) a poté agenda rovného zacházení (6). Specifické případy představovaly připomínky v legislativním procesu (2) a vyjádření veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení u Ústavního soudu (jednou přímo jako kolizního opatrovníka).



Agendy: VOP – stížnosti proti úřadům, NZ – systematické návštěvy, DIS – prosazování práva na rovné zacházení, PDCJ/S – různé (viz text)

Nejčastěji se odkaz na Úmluvu objevil při hodnocení činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí (34), následovala náhradní rodinná péče (6). V rámci návštěv zařízení se o Úmluvu o právech dítěte často opíraly zprávy ze zařízení, v nichž probíhá ústavní nebo ochranná výchova (4). Z agendy rovného zacházení se Úmluvou zabývaly spisy týkající se diskriminace v oblasti vzdělávání (4).

²⁰ Veřejná část Evidence stanovisek ochránce je dostupná na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práva: <https://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>. Ve veřejné části této evidence se nachází 60 dokumentů (údaje platné k 30. 3. 2020).

Příloha č. 2 – Tabulka nákladů spojených s ochráncem práv dětí

Náklady spojené s vytvořením a fungováním 50 pracovních míst v r. 2021 - nová působnost (Ochránce práv dětí)									
Druh nákladů	Popis nákladů	I. varianta - pořízení nemovitostí		II. varianta - pronájem nemovitostí		I. varianta - pořízení nemovitostí		II. varianta - pronájem nemovitostí	
		1 zam./1 prac. místo/rok	1 zam./1 prac. místo/rok	1 zam./1 prac. místo/rok	1 zam./1 prac. místo/rok	50 zam./50 prac. místa/rok	50 zam./50 prac. místa/rok	50 zam./50 prac. místa/rok	50 zam./50 prac. místa/rok
Jednorázové	Nábytek a další kancelářské vybavení	59 000	5137: 59 000 (DDHM)	59 000	5137: 59 000 (DDHM)	2 950 000	5137: 2 950 000 (DDHM)	2 950 000	5137: 2 950 000 (DDHM)
Jednorázové	Výpočetní technika včetně software (z toho software 21.000 Kč/1 zam.)	45 000	5137: 24 000 (DDHM) 5172: 21 000 (SW)	45 000	5137: 24 000 (DDHM) 5172: 21 000 (SW)	2 250 000	5137: 1 200 000 (DDHM) 5172: 1 050 000 (SW)	2 250 000	5137: 1 200 000 (DDHM) 5172: 1 050 000 (SW)
Jednorázové	Investiční i neinvestiční náklady - pořízení budovy Praha 60 ml., Brno 40 ml., Ostrava 40 ml.	2 400 000	6121: (Budovy, haly, stavby); 5137 (DDHM)	-	-	120 000 000	6121: (Budovy, haly, stavby); 5137 (DDHM)	-	-
Jednorázové	Investiční i neinvestiční náklady - pořízení bytu	200 000	6121: (Budovy, haly, stavby); 5137 (DDHM)	-	-	10 000 000	6121: (Budovy, haly, stavby); 5137 (DDHM)	-	-
Jednorázové	Pořízení vozidel - 1 pro představitel (700 000 Kč), 3 referentské vozy (po 500 000 Kč)	44 000	6123: (Dopravní prostředky)	44 000	6123: (Dopravní prostředky)	2 200 000	6123: (Dopravní prostředky)	2 200 000	6123: (Dopravní prostředky)
Jednorázové	Výbavení serverovny včetně software (z toho software 207 106/1 zam.)	255 074	6111: 207 106 Programové vybavení; 6125: 47 968 (Výpočetní technika)	255 074	6111: 207 106 Programové vybavení; 6125: 47 968 (Výpočetní technika)	12 753 700	6111: 207 106 Programové vybavení; 6125: 47 968 (Výpočetní technika)	12 753 700	6111: 207 106 Programové vybavení; 6125: 47 968 (Výpočetní technika)
Jednorázové	Stroj kopírovací multifunkční	2 361	6122: (Stroje, přístroje a zařízení)	2 361	6122: (Stroje, přístroje a zařízení)	118 050	6122: (Stroje, přístroje a zařízení)	118 050	6122: (Stroje, přístroje a zařízení)
Jednorázové	Celkem	3 005 435		405 435		150 271 750		20 271 750	
Průběžné	Platové náklady bez pojištění zaměstnavatele za kalendářní rok na jednoho zaměstnance	526 944	5011: 526 944 (Platy)	526 944	5011: 526 944 (Platy)	26 347 200	5011: 26 347 200 (Platy)	26 347 200	5011: 26 347 200 (Platy)
Průběžné	Průměrný plat	43 912		43 912		43 912		43 912	
Průběžné	Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance (SP24,8+ZP9+FKSP2=35,8%)	188 646	5031: 130 682 (SZ) 5032: 47 425 (ZP) 5342: 10 539 (FKSP)	188 646	5031: 130 682 (SZ) 47 425 (ZP) 5342: 10 539 (FKSP)	9 432 298	5031: 6 534 106 (SZ) 5032: 2 371 248 (ZP) 5342: 526 944 (FKSP)	9 432 298	5031: 6 534 106 (SZ) 5032: 2 371 248 (ZP) 5342: 526 944 (FKSP)
Průběžné	Platové náklady bez pojištění zaměstnavatele za kalendářní rok na ochránce práv dětí	50 448	5022: 2 522 400 (Platy představitelů)	50 448	5022: 2 522 400 (Platy představitelů)	2 522 400	5022: 2 522 400 (Platy představitelů)	2 522 400	5022: 2 522 400 (Platy představitelů)
Průběžné	Povinné pojistné zaměstnavatele za kalendářní rok na ochránce práv dětí (SP24,8+ZP9=33,8%)	17 051	5031: 625 556 (SZ) 5032: 227 016 (ZP)	17 051	5031: 625 556 (SZ) 5032: 227 016 (ZP)	852 572	5031: 625 556 (SZ) 5032: 227 016 (ZP)	852 572	5031: 625 556 (SZ) 5032: 227 016 (ZP)
Průběžné	Pausální náhrada výdajů ochránce práv dětí	13 660	5196: (Náhrady výdajů)	13 660	5196: (Náhrady výdajů)	682 978	5196: (Náhrady výdajů)	682 978	5196: (Náhrady výdajů)
Průběžné	Pronájem budovy (kancelář)			59 340	5164: (Nájemné)			2 967 000	5164: (Nájemné)
Průběžné	Pronájem vybaveného bytu vč. nákladů souvisejících s užíváním bytu			7 920				396 000	5169 (Služby), 5199 (Ost. výdaje)
Průběžné	Provozní náklady na jednoho zam. a jeden kalendářní rok	90 000	5139: 10 000 (Materiál) 5156: 5 000 (PHM) 5166: 10 000 (Konzult.) 5169: 22 000 (Služby) 5171 13 000 (Opravy) 5173 30 000 (Cestovné)	90 000	5139: 10 000 (Materiál) 5156: 5 000 (PHM) 5166: 10 000 (Konzult.) 5169: 22 000 (Služby) 5171 13 000 (Opravy) 5173 30 000 (Cestovné)	4 500 000	5139: 500 000 (Materiál) 5156: 250 000 (PHM) 5166: 500 000 (Konzult.) 5169: 1 100 000 (Služby) 5171 650 000 (Opravy) 5173 1 500 000 (Cestovné)	4 500 000	5139: 500 000 (Materiál) 5156: 250 000 (PHM) 5166: 500 000 (Konzult.) 5169: 1 100 000 (Služby) 5171 650 000 (Opravy) 5173 1 500 000 (Cestovné)
Průběžné	Celkem	886 749		954 009		44 337 448		47 700 448	
Výdaje	Celkem	3 892 184		1 359 444		194 609 198		67 972 198	
Důvodová zpráva:									
Výdaje	Celkem	886 600		886 600		44 330 000		44 330 000	
Rozdíl:									
Výdaje	Celkem	3 005 584		472 844		150 279 198		23 642 198	