

Úvodní slovo Milana Štěcha, předsedy Senátu Parlamentu ČR

Působení ombudsmana k ochraně základních práv a svobod

Vítám vás na dnešní konferenci s názvem Působení ombudsmana k ochraně základních práv a svobod. Jsem velmi rád, že se tato akce koná právě u nás v Senátu. Mám pocit, že veřejný ochránce práv a horní komora Parlamentu ČR mají, mimo jiné, jednu věc společnou. Obě tyto instituce – byť každá úplně jiným způsobem vyplývajícím z jejich ústavní role – působí jako vyvažující nebo chcete-li opravný prvek. Tato role předpokládá nejen zkušenost, odstup a schopnost vidět věci v dlouhodobější perspektivě, ale také schopnost – a přiznejme si, někdy i ochotu – pohlížet na konkrétní problémy optikou konkrétních lidských osudů.

A to je cenné pro zastupitelské sbory přijímající legislativu. Poskytuje totiž velmi dobrou zpětnou vazbu podloženou dokumentovanými zkušenostmi konkrétních lidí. Zprostředkovává objektivní informaci o působení legislativních opatření na život občanů, o jejich dodržování nebo nedodržování ze strany veřejné správy. Jistě, všichni se pravidelně setkáváme s občany ve svých volebních obvodech i mimo ně. Ale stejně si myslím, že přinejmenším výroční zprávu veřejného ochránce práv by si měl povinně prostudovat každý, kdo působí v jakékoliv veřejné funkci. Nejen volené, ale i jmenované. Výroční zpráva ombudsmana by měla být také povinnou četbou pro státní úředníky. Pokud chceme, aby naše rozhodnutí byla skutečně ve prospěch občanů, nesmíme tak cenný informační podklad přehlížet.

To jsem řekl i současnému ombudsmanovi Pavlu Varvařovskému, když mi výroční zprávu za rok 2010 letos v dubnu předával. Výslovně mě tehdy upozornil na některé podněty ve zprávě s tím, že by se podle jeho názoru měly promítnout do legislativní činnosti. Osobně to pokládám za samozřejmé, ale vůbec se panu ombudsmanovi nedivím, že to tak zdůrazňoval. Je totiž otázka, zda si závěry vyplývající z činnosti veřejného ochránce práv berou k srdci opravdu všichni, kdo mají díky svým rozhodovacím pravomocem vliv na život lidí v této zemi a zejména ti, co legislativu připravují. Kdyby to tak bylo, asi bychom ombudsmana postupem času přestali potřebovat. Obávám se však, že toto opravdu nehrozí.

Tehdy v dubnu při návštěvě pana ombudsmana jsme se např. celkem jednoznačně shodli, že je třeba napravit nedostatky, které se projevily po přijetí novely zákona o zaměstnanosti. Nejde o nějaký abstraktní problém nebo čistě teoretické, ideologické téma. Tyto nedostatky měly a mají zcela konkrétní dopad na naše spoluobčany – a ombudsman je už z podstaty své činnosti někdo, kdo má tyto informace takřkajíc z první ruky. Diskutovali jsme tehdy také o nestejných podmínkách pro odvody sociálního a zdravotního pojištění zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných a především o důsledcích tohoto systému na financování a udržení úrovně důchodců. Ujišťuji vás, že i k těmto - mohlo by se zdát, že výsostně politickým - tématům má zcela nadstranický úřad veřejného ochránce práv co říci. Ať už spolu v těchto otázkách souhlasíme nebo ne, pokládám jsem a pokládám každý rozhovor s ombudsmanem a dalšími představiteli instituce

veřejného ochránce práv za velice přínosný. Právě proto, že na uvedené problémy pohlížejí zcela věcně.

Jsem velice rád, že i Česká republika má svého veřejného ochránce práv, tuto tradiční instituci „vymyšlenou“ ve Švédsku, která je už od počátku 19. století součástí tamní ústavy. Připomínám, že když se o ombudsmanovi začalo diskutovat u nás, zdaleka ne všichni představitelé veřejné moci byli této myšlence nakloněni. Vzpomínám si, že poměrně častý argument tehdy byl, že přece nebudeme zřizovat další úřad, aby hlídal úřady. Ano, i taková hra se slovíčky byla tehdy některými pokládána za argument. Možná už se na to zapomnělo, ale já si myslím, že je potřeba to říci. Veřejný ochránce práv neměl na naší politické scéně jen samé příznivce. Naopak. A pokud dnes smysl této instituce už téměř nikdo nezpochybňuje, tak já to pokládám za jeden z největších úspěchů všech, kdo se na práci úřadu ombudsmana podíleli a podílejí. Zde je na místě zmínit osobnost Otakara Motejla. Je to jasný důkaz, že práce ombudsmana a jeho týmu má smysl a výsledky, že o ní občané vědí a oceňují ji. Kdyby tomu tak nebylo, třeba by se v rámci diskusí o všemožných tzv. úsporných opatřeních, dostala na přetřes i likvidace institutu veřejného ochránce práv. Možná by znovu začali někteří vznášet otázku, zda si takový „luxus“ můžeme dovolit. A třeba by se pod vlajkou boje proti přebujelé byrokracii paradoxně vytáhlo i na ombudsmana - instituci, která má byrokracii naopak hlídat a napravovat její přehmaty. Já bych se tomu nedivil, paradoxy jsou v naší politice až příliš běžné. Naštěstí má ale veřejný ochránce práv pevnou pozici, takže zpochybňovat jeho smysl se dnes odvažuje už opravdu málokdo. Věřím, že dnešní konference to jen potvrdí.

Cílem bude dnes představit činnost úřadu ombudsmana ve třech základních oblastech, jimž se věnuje. Jde nejen o mnou zmiňovanou ochranu osob vůči institucím veřejné správy, ale také o ochranu osob omezených na svobodě a ochranu osob před diskriminací. Jednotliví řečníci se budou těmito tématům věnovat nejen teoreticky, ale – a to pokládám, jak už jsem uvedl, za nejcennější – i na základě zcela konkrétních kauz. Pokládám za velice symbolické, že se konference koná také jako určité připomenutí Dne lidských práv a 20. výročí přijetí Listiny základních práv a svobod. Už proto, že před nedávnou dobou vzbudila jiná taková listina – Listina základních práv EU – u části naší politické scény odpor.

Přeji dnešní konferenci úspěch.

Úvodní slovo JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv

Rád bych začal vzpomínkou na přijetí Listiny základních práv a svobod, kterou ve Federálním shromáždění bývalé České a Slovenské republiky, uváděli dva muži. Zpravodajem sněmovny jedné byl pan doktor Ševčík, zpravodajem druhé byl první předseda Federálního ústavního soudu pan doktor Valko.

Mimo jiné pan doktor Ševčík řekl, že právní stát, ke kterému jako konečnému cíli chceme dospět, je vybudován na zásadě, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i právech, že tato práva a svobody jim neposkytuje ani společnost, ani stát, ale že jsou nezadatelná a věčná.

Proto se demokratický stát nesmí pojit s žádnou ideologií, ať by tato měla jakýkoli původ a předpokládala jakékoliv úmysly a cíle, neboť, a mějme to na paměti zejména pro těžké období, které stojí před námi, každá ideologie povyšující jedny současně potlačuje druhé. V důsledcích pak rovnost mezi lidmi porušuje vždy.

Možná by mi mnozí z vás namítli, že dnes žádná ideologie ve státě nepřevažuje. Domnívám se však, že žijeme v době, kdy nejen v naší zemi, ale i v zemích, které považujeme za vzor demokracie, se usadila jakási ideologie strachu. Ideologie, která uždibuje lidem z jejich práv a svobod, za přesvědčování lidí, že je to pro jejich dobro. Ať už se to dobro nazývá ochranou před terorizmem, či ochranou sociálních jistot. Lidé zvolna zapomínají na to, že se jim ubírá z jejich práva na soukromí, mám na mysli všudypřítomné kamerové systémy, vstupování do soukromí odposlechy, vstupování do našich účtů, do finančních transakcí apod.

Prosím vás, abyste tento můj povzdech brali ne jako povzdech veřejného ochránce práv, ale jako povzdech Pavla Varvařovského, který se nikdy tímto názorem netajil.

Veřejný ochránce práv a ochrana základních práv a svobod v oblasti veřejné správy

Kateřina Valachová

Vážené dámy, vážení pánové,

mým úkolem je představit Vám v obecné rovině působení veřejného ochránce práv k ochraně základních práv a svobod zejména v oblasti veřejné správy¹ a věnovat se některým procesním nástrojům a metodám, které má veřejný ochránce práv k dispozici.

Úvodem stojí za zmínku to, že od doby vzniku institutu veřejného ochránce práv došlo k výraznému posunu jeho působnosti právě k ochraně základních práv a svobod od – řekněme - sledování a odstraňování „prosté nezákonnosti“ či nečinnosti. Ochránce je také národním preventivním mechanismem² a rovněž antidiskriminačním místem.³ Rovněž vykonává působnost v oblasti aplikace tzv. „návratové směrnice“.⁴

Co se týká veřejné správy, lidé se obracejí nejčastěji na veřejného ochránce práv s podněty směřujícími do oblasti sociálního zabezpečení, oblasti justice a oblasti stavebního práva, se stížnostmi proti orgánům pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory, správám sociálního zabezpečení, správě soudu a stavebním úřadům. Převeďeno do řeči základních práv a svobod, jedná se o realizaci práv – právo na ochranu soukromého a rodinného života⁵, právo na spravedlivý proces⁶ a právo na ochranu vlastnického práva⁷, dále právo na přiměřené zabezpečení při ztrátě práce, živitele⁸, právo na zajištění nezbytných životních podmínek v hmotné nouzi⁹ a právo na ochranu rodiny.¹⁰

Kromě prošetřování jednotlivým podnětů a zjednání nápravy u příslušných úřadů, ochránce zahajuje šetření z vlastní iniciativy.

Cílem a výsledkem těchto šetření je často přimět ústřední státní orgán, ministerstvo k *zaujetí výkladového stanoviska a usměrnění správní praxe na území*

¹ Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

² Ustanovení § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, novela č. 381/2005 Sb. účinná od 1. 1. 2006.

³ Ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, novela č. 198/2009 Sb. účinná od 1. 12. 2009

⁴ Ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, novela č. 427/2010 Sb. účinná od 1. 1. 2011

⁵ Čl. 10 odst. 2 LZPS

⁶ Čl. 36 LZPS

⁷ Čl. 11 odst. 1 LZPS

⁸ Čl. 30 odst. 2 LZPS

⁹ Čl. 30 odst. 1 LZPS

¹⁰ Čl. 32 LZPS

státu. Ochránce přitom vychází z filozofie, že existují-li dva výklady, z nichž jeden je pro občana – adresáta veřejné správy – výhodnější, použije se tento. Z pohledu práva se jedná o akceptování základního postulátu pro výkon státní moci vůči jednotlivci¹¹ a šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod¹². Právě v interpretační a aplikační rovině samotného nastavení výkonu veřejné správy je působení veřejného ochránce práv k ochraně základních práv a svobod doplňkové vůči individuální ochraně práv svěřené soudům.

Pro ilustraci lze zmínit následující usměrnění zaujatá v oblasti veřejné správy na základě šetření a stanovisek veřejného ochránce práv. Typickým příkladem je zapracování stanoviska veřejného ochránce práv k poskytování doplatku na bydlení a šířeji k zajištění bydlení jako jedné z nezbytných životních podmínek v metodickém usměrnění Ministerstva práce a sociálních věcí.¹³ Právě v oblasti sociální pomoci ochránce využívá často ústavně-konformní výklad při posuzování splnění podmínek pro její poskytnutí, přitom přihlíží k judikatuře mezinárodních i vnitrostátních vyšších soudů. Zde také ochránce zaujal stanovisko k výkladu „bytu a obytné místnosti“ při posuzování splnění podmínek pro dávku na bydlení.¹⁴ Ačkoliv toto stanovisko následně potvrdil také Nejvyšší správní soud¹⁵, sama správní praxe nepostupuje (plošně) v souladu s ochráncem zaujatým výkladem.

Další klíčové výkladové stanovisko formulované již prvním českým veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem, následně přejeté přímo do usměrnění Ministerstva pro místní rozvoj, se týká náhradního výkonu rozhodnutí nařízení odstranění stavby. Jeho podstatou je to, že bez ohledu na smíšený model veřejné správy platí bez výjimky povinnost stavebního úřadu vykonat pravomocné rozhodnutí, není-li splněno dobrovolně.¹⁶ Této povinnosti stavební úřad není zproštěn ani s odkazem na nedostatečnost finančních prostředků a neuvolnění dostatečné částky zastupitelstvem obce. Ačkoliv se nejedná z hlediska práva o nijak překvapivý závěr, jeho hodnota spočívá spíše v reflexi fakticity správní praxe a schopnosti jejího plošného ovlivnění a změny.

Kromě stanovisek majících ze své podstaty komplexní povahu, ochránce zaujímá desítky stanovisek, které by měly být přejaty do praxe ústředních správních úřadů

¹¹ Čl. 2 odst. 2 Ústavy, čl. 4 odst. 1 LZPS

¹² Čl. 4 odst. 4 LZPS

¹³ Metodický pokyn MPSV č. 11/2007 ve znění ke dni 9. ledna 2008

¹⁴ Pozn. Veřejný ochránce práv nepokládá pro splnění podmínky užívání bytu či obytné místnosti za jediné určující kritérium existenci kolaudačního rozhodnutí, ani vymezení bytové jednotky podle zákona o vlastnictví bytů. Podrobněji stanovisko veřejného ochránce práv sp.zn.: 4096/2007/VOP, www.ochrance.cz.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 3Ads 23/2010-98 ze dne 6. 10. 2010

¹⁶ Pozn. K možnostem exekuce blíže také disertační práce na téma: Aktuální problémy stavebního řádu – střetávání veřejného a soukromého práva při nařízení odstranění stavby, Mgr. Kateřina Valachová, Ph. D., www.law.muni.cz

(zejména ministerstev). Výběrem lze citovat zatím z poslední zveřejněné¹⁷ Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv o činnosti z roku 2010.¹⁸

Kritickým pohledem na souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv předkládané každoročně také jednotlivým ministerstvům¹⁹ lze říci, že by ochránce měl mnohem důrazněji po jednotlivých ústředních úřadech žádat zpětnou vazbu o promítnutí jeho stanovisek do správní praxe, popř. vyjádření k přetrvávající nečinnosti apod.

Prozatím se ministerstva vyjadřovala každoročně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR pouze k legislativním doporučením ochránce obsaženým v jeho souhrnné zprávě formou zprávy vlády sněmovně.

Ještě systematictější povahu mají doporučení veřejného ochránce práv ve veřejné správě přejatá do usměrnění úřadů a vyplývající z oblasti zacházení s osobami omezenými na svobodě de facto nebo de iure nebo z oblasti rovného zacházení. Těmi se podrobněji budou zabývat další řečníci z Kanceláře veřejného ochránce práv.

Z pohledu působení veřejného ochránce práv k ochraně základních práv a svobod je však na místě zmínit využívání poznatků pramenících z oblasti dohledu nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, nebo z oblasti rovného zacházení, pro účinnou realizaci veřejných subjektivních práv v oblasti veřejné správy, a naopak. Tímto způsobem ochránce zachycuje nejednotnost správní praxe

¹⁷ www.ochrance.cz

¹⁸ *PODNĚT SP. ZN.: 3041/2009/VOP/ZV*

Uvádí-li žadatelka o příspěvek na živobytí skutečnosti, pro něž se rozhodla neuplatňovat zákonný nárok dítěte na výživné od otce, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen tyto skutečnosti v řízení o dávce zhodnotit. Při hodnocení těchto důvodů je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí.

PODNĚT SP. ZN. 2295/2010/VOP/MJR

Krajský úřad je v odvolacím řízení povinen zhodnotit i průběh sociálního šetření provedeného obecním úřadem, neboť se jedná o jeden z důležitých podkladů pro vydání rozhodnutí. V případě zjištění rozporů v sociálním šetření je namíste provést nové sociální šetření.

PODNĚT SP. ZN.: 1527/2010/VOP/JB

S přihlédnutím k tomu, že pro zaměstnance žádajícího úřad práce o vyplacení dlužných mzdových nároků za insolventního zaměstnavatele je velmi obtížné získat uznatelné doklady o jejich nevyplacení zaměstnavatelem, je úřad práce povinen tyto doklady aktivně zjišťovat a vyžadovat je po insolventním zaměstnavateli z vlastní iniciativy.

PODNĚT SP. ZN.: 2632/2010/VOP/PPO

Pokud orgán státní správy soudu vyřídí stížnost na průtahy v řízení jako nedůvodnou, přestože průtahy byly prokazatelně způsobeny objektivními okolnostmi vzniklými na straně soudu (vysokým nápadem podání, nedostatkem personálu, dlouhodobější zdravotní indispozicí soudních osob), dopouští se pochybení.

Blíže viz www.ochrance.cz

¹⁹ Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: „Ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací. Zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a **ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje.**“

v oblasti agendy vykonávané vícero ministerstvy nebo naopak negativní kompetenční konflikty a s tím související nečinnost na ústřední úrovni veřejné správy.

Příkladem může být výkon hmotně-právního opatrovnictví obcemi. Podle judikatury Ústavního soudu²⁰ se jedná o přenesenou působnost obce²¹. Tu kontrolují a usměřují krajské úřady a příslušné ministerstvo, zde podle ochránce, ministerstvo spravedlnosti. Správní praxe však doposud neinterpretuje výkon opatrovnictví zmíněným způsobem. Přitom se jedná o klíčovou otázku mající zásadní vliv na výkon opatrovnictví (zejména jeho kvalitu a odbornost) s konkrétními dopady do sféry jednotlivců – opatrovanců.

Veřejný ochránce práv také vedl šetření z vlastní iniciativy v oblasti aplikace zákona o odškodňování²². Proces předběžného uplatnění a posouzení nároku na odškodnění u příslušného ministerstva pokládá za proces veřejnoprávní, přičemž vychází z judikatury Ústavního soudu²³, který je realizací práva garantovaného Listinou základních práv a svobod jako veřejného subjektivního práva.²⁴ Ochránce formulovat desatero dobré správní praxe pro vyřizování žádostí o odškodnění. V této průřezové oblasti by bylo na místě určení ministerstva odpovědného za koordinaci.

Veřejný ochránce práv k prosazení svých výkladů do správní praxe, které pokládá za ústavně-konformní a šetřící podstatu základních práv a svobod jednotlivce, využívá pravidelně svých zvláštních oprávnění.

Mezi ty řadí, možnost obrátit se na vládu s žádostí o změnu, zrušení či vydání právního předpisu, komunikaci s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, podávání návrhů na zrušení jiného právního předpisu u Ústavního soudu, připojování se k takovému řízení v pozici vedlejšího účastníka, podávání kárných návrhů na postih představitelů státní správy soudů k Nejvyššímu správnímu soudu a nově s účinností od 1. 1. 2012 podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ke správnímu soudu.

Při své činnosti se veřejný ochránce práv setkává se situacemi, kdy nezákonná správní praxe úřadů porušuje nejen práva stěžovatelů, kteří se na ochránce obracejí, ale i veřejný zájem na ochraně památek, ochraně životního prostředí, na zákonném správním procesu při respektování judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (jedná-li se o plošnou nezákonnou správní praxi představující

²⁰ Srov. usnesení II.ÚS 995/07 ze dne 10.7.2007, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení U 9/46 SbNU 519, dále usnesení III.ÚS 375/09 ze dne 12.3.2009 a usnesení IV.ÚS 2359/09 ze dne 19.10.2009.

²¹ Pozn. Ačkoliv se jedná „pouze“ o zamítavá usnesení Ústavního soudu, je třeba říci, že z hlediska právní doktríny není pochyb o tom, že odpovědnosti za výkon opatrovnictví se nemůže stát zprostit, neboť je to on, kdo zbavuje či omezuje osobu ve způsobilosti k právním úkonům a stanoví povinnost obcím tzv. hmotně-právní opatrovnictví vykonávat. Z tohoto pohledu je tedy dovození přenesené působnosti na místě.

²² Zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů

²³ Sp. zn.: II. US 1612/09,

²⁴ Čl. 36 odst. 3 LZPS

zásah nebo porušení základního práva či svobody). Ochránce řeší případy, kdy nemůže zjednat nápravu zjevně nezákonného stavu s ohledem na uplynutí lhůt pro zahájení přezkumného řízení (1 rok od právní moci napadeného správního rozhodnutí) a současně je z činnosti úřadu zřejmé, že se jedná o nezákonně nastavenou správní praxi (nikoliv případ ad hoc). Právě v těchto případech je dopad na veřejná subjektivní práva jednotlivců nejvíce patrný. Žalobu k ochraně veřejného zájmu je přitom možné podat do 3 let od právní moci napadeného správního rozhodnutí. Zvláštní žalobní legitimace ochránci umožní iniciovat soudní řízení a dosáhnout tak jak autoritativního rozhodnutí soudu v konkrétním případě, tak interpretačního vodítka pro nápravu nezákonné správní praxe, a to v relativně krátkém časovém horizontu.

Při současném splnění podmínek (1) porušení práva stěžovatele, (2) ochrany veřejného zájmu a (3) proporcionálního zvažování právní jistoty třetích osob, může být dán závažný veřejný zájem na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ochráncem. Zda je závažný veřejný zájem dán, je na posouzení soudu.

Takový postup je v souladu s úkoly veřejného ochránce práv, které vyplývají z ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv.

Faktory ovlivňující přítomnost závažného veřejného zájmu mohou být různé, zejména se podle ochránce jedná o tyto:

- nerespektování základních práv a svobod (včetně práv sociálních) jako jednoho z principů demokratického právního státu, kterým je státní moc vázána, základní práva a svobody jako hodnota, vedle konkrétního „nositelství“ jednotlivci
- chybné zvážení konkurence základních práv a svobod
- rozlišení stát/jednotlivec kontra jednotlivec/jednotlivec
- výkon státní moci na základě zákona a v jeho mezích
- dotčení širšího okruhu adresátů
- využití (všech) opravných prostředků, existence opravného prostředku
- zastavení přezkumného řízení pro dobrou víru podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu (dobrá víra kontra libovůle při výkonu státní moci popírající jeden ze základních principů demokratického právního státu)
- správní řízení s jedním účastníkem kontra správní řízení s vícero účastníky.

Veřejný ochránce práv si klade za cíl ve své praxi zpravidla postupovat tak, že nejprve vyčerpá možnosti „tradiční“ nápravy nezákonného postupu úřadu podle zákona o veřejném ochránci práv, a teprve následně zváží jako „*ultima ratio*“ podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Při rozhodování o podání žaloby k ochraně veřejného zájmu bude samozřejmě brát v úvahu běh lhůty pro její podání.

Žalobu k ochraně veřejného ochránce práv podává a rozhoduje o ní výlučně veřejný ochránce práv.

Současně s ohledem na přítomnost dvou veřejných žalobců si ochránce hodlá vyměňovat s nejvyšším státním zástupcem informace o podání žalob a interpretaci závažného veřejného zájmu oběma žalobci.

Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., vedoucí odboru právního Kanceláře veřejného ochránce práv

Odškodňování za nezákonné postupy státu

Několik poznámek z pohledu de lege ferenda a s přihlédnutím k působnosti ombudsmana

Stanislav Polčák

Předpokládám, že již někteří z kolegů hovořili o odpovědnosti státu za škodu z nezákonných postupů na ústavní úrovni. Odpovědnost státu tak je založena čl. 36 ods. 3 Listiny, který stanovuje, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Pravidelně je tento článek Listiny vykládán Ústavním soudem v tom směru, že prakticky nepřipouští výklad, který by ve svém důsledku pohledem „obyčejného zákona“ fakticky měl odůvodnit odepření odškodnění.

Smyslem a účelem čl. 36 odst. 3 Listiny je odčinění újmy v takovém rozsahu, aby negativní následky nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu orgánu veřejné moci ve vztahu k dotčenému subjektu byly zcela eliminovány nebo alespoň v maximální možné míře minimalizovány. Ostatně jiné pojetí náhrady škody by mohlo být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky (III. ÚS 124/03). Jinými slovy cílem tohoto ustanovení Listiny je poskytnutí náhrady škody těm, kterým byla nezákonným či nesprávným postupem orgánů státu způsobena újma. Toto ustanovení obecně vychází ze skutečnosti, že stát je zde proto, aby své občany, ale i osoby legálně se zdržující na jeho území, chránil, aby jim poskytoval záruky, že jejich práva, zakotvená v Ústavě ČR a zákonech, budou chráněna a že v případě jejich porušení se budou moci domáhat nápravy (I. ÚS 125/99). I když čl. 36 odst. 4 Listiny zakotvuje, že podmínky a podrobnosti i práva na náhradu škody nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem stanoví zákon, při jejím posuzování je třeba vycházet z čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem, přičemž musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (III. ÚS 124/03, I. ÚS 125/99). Je proto rozhodující, aby podstata a smysl práva ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny zůstaly v i s přihlédnutím k čl. 4 Listiny zachovány. Nelze tudíž připustit na základě poměrně účelových argumentů, aby stát za škodu z určitého důvodu neodpovídal, je-li prokázán vznik škody a kauzální nexus ve vztahu k takové škodě a k nezákonnému rozhodnutí či nesprávnému úřednímu postupu.

Základní zásadou občanskoprávní úpravy, kterážto se uplatní pro řešení otázky odškodnění strany, je princip **neminem ledere** v nejširším slova smyslu. Za situace, kdy dojde k porušení právní povinnosti, stihá rušitele povinnost nahradit (odstranit) důsledky tohoto protiprávního stavu. Tato konstrukce nachází své uplatnění již v Obecném občanském zákoníku z roku 1811 – č. 946/1811 Sb.z.s. (srov. § 912, § 1333 an.). Rozsudek Městského soudu v Praze (35 Co 119/98) podává: „že právní

úprava provedená zákonem sleduje, aby každá majetková újma, způsobená nesprávným či nezákonným zásahem státu proti občanovi, byla odčiněna.“

Z pohledu bloku – veřejná správa je nutno poukázat na několik otázek de lege ferenda k zákonu č. 82/1998 Sb.

1) povinné vymáhání regresního nároku

Z pohledu veřejné správy je jedním z problematických ustanovení zákona nutno vnímat vymáhání regresního nároku státem.

Pokud stát na základě citovaného předpisu uhradí škodu konkrétní fyzické či právnické osobě (poškozenému), již podle stávající právní úpravy má právo požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni (§ 16, § 17, § 23, § 24 zákona). Stát, úřední osoby či územně samosprávné celky tak mají právo na regresní úhradu po zodpovědných osobách, jež se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu podílely.

Výslovná textace zákona ovšem vyvolává interpretační nejasnost, zda je povinností státu (územně samosprávných celcích) nárok na regresní úhradu požadovat povinně anebo zda se jedná pouze o možnost takového postupu (nikoli povinnost). Z obecné povinnosti státu i územně samosprávných celků postupovat s péčí řádného hospodáře vyplývá, že zákonné zmocnění vymáhat škodu, kterou stát či územně samosprávné celky uhradily při výkonu veřejné moci poškozeným, je povinností k takovému postupu. Explicitní vyjádření této povinnosti v platném znění zákona (slovy „může požadovat“) ovšem zásadu povinného vymáhání regresu minimálně v interpretační rovině podlamují. Je obecně známou skutečností, že stát tuto škodu až na výjimky nevymáhá, přičemž nelze přisvědčit, že se tak děje z důvodu nesplnění podmínek pro její vymáhání. Je proto vhodné výslovně zpřesnit, že takový postup je striktně povinný.

Tato drobná změna by měla zvýšit vymáhání regresních nároků státem i územně samosprávnými celky, neboť nelze shledat za odůvodněné, že po uhrazení škody poškozeným občanům, firmám a dalším subjektům většinou jediným poškozeným zůstává stát a ani limitovaná odpovědnost úředníků vymáhána není, což sebou nese řadu negativních průvodních jevů takové nečinnosti státu a jeho složek. Mezi tyto negativní důsledky spadá nejen zřetelně nižší finanční kompenzace škod způsobených státu, ale rovněž i podlamování zásady předcházení škodám, kterou jsou povinny dodržovat i ty osoby, jímž je svěřena kompetence vykonávat veřejnou moc. Vědomí, že stát a územně samosprávné celky musí povinně vymáhat regresní úhrady, tak přinese efekt nejen finanční do

veřejných rozpočtů, ale i pozitivní dopad výchovný a preventivní ve vztahu k osobám, které vykonávají svěřenou moc. Lze důvodně předpokládat, že riziko osobní majetkové odpovědnosti za nezákonná rozhodnutí či nesprávný úřední postup slouží jako pozitivní nástroj ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy.

Lhůta pro posouzení vzneseného nároku u příslušného orgánu před tím, než se poškozený obrátí na soud

V současné právní úpravě platí, že nejprve se musí žadatel o odškodnění obrátit na příslušný orgán státní správy, jehož postupem došlo ke vzniku škody či jiné újmy. Lhůta pro posouzení vzneseného nároku je 6 měs. Po dobu, kdy se správní orgán zabývá vznesenou žádostí, nelze uplatnit nárok před soudem. Judikatura již dovodila závěr, že byla-li by žaloba podána bez předběžného projednání, jde o odstranitelných nedostatek podmínek řízení dle § 104 odst. 1 o.s.ř. (NS 25 Cdo 197/2010). Nicméně je tedy patrné, že 6 měs. lhůta má pro postup poškozeného zásadní význam. Ústavní soud ČR pod sp.zn. II ÚS 1612/09 vyslovil názor, že lhůta pro předběžné projednání nároku v délce 6 měsíců vyslovil názor (nad rámec nosných důvodů tohoto rozhodnutí), že délka lhůty stanovená v § 15 zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá možnostem a schopnostem státu a samosprávných územních celků administrativně obstarávat náhradověškovou agendu v době přijetí citovaného zákona. Je však zřejmé, že za uplynulé desetiletí prodělala veřejná správa kvalitativní skok v četnosti věcně i formálně správných rozhodnutí a postupů, v důsledku čehož Ústavní soud očekává, že tato lhůta bude v blízké době zákonodárcem zkrácena.“.

V tomto ohledu je rovněž poukázat, že civilní odpovědnost k náhradě škody vzniká tato povinnost nahradit škodu obecně den následující po doručení výzvy k plnění (viz. §563 občanského zákoníku).

Zákon č. 82/1998 Sb. je v současnosti otevřen v legislativním procesu. Je otázkou, zda i tento problém otevřít či nikoli.

2) náhrada nákladů právního zastoupení poškozeného při uplatnění nároku před státním orgánem

1. Náhradu nákladů právního zastoupení spojené s uplatněním nároku (předběžným projednáním) zapovídá výslovné ust. § 31 odst. 4 zákona. I tato zákonná výlučka povinnosti hradit náklady právního zastoupení vyvolává otázky souladnosti s předpisy ústavněprávní síly (viz nosné důvody dle plenárního nálezu Ústavního soudu pod sp.zn. Pl. ÚS 18/01, podle kterého je za ústavně konformní nutno považovat i přiznání náhrady nákladů řízení podle procesních předpisů). Procesním předpisem se rozumí mimo jiné i ust. § 14 a ust. § 15 zákona, podle nichž platí, že nárok na náhradu podle zákona č. 82/1998 Sb. musí být uplatněn u správních orgánů uvedených v § 6 zákona (§ 14 odst. 1) a kdy uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro

případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (§ 14 odst. 3). Zároveň platí, že domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen (§ 15 odst. 2). Je tedy zřejmé, že toto předběžné projednání (srov. § 35 zákona) je nezbytnou podmínkou pro vznesení nároků žadatele u orgánu soudní moci a představuje řízení sui generis před jiným orgánem veřejné moci.

2. I v tomto předběžném projednání však je právní pomoc nezbytná. Při předběžném projednání totiž orgán veřejné moci zkoumá naplnění podmínek pro poskytnutí náhrady, posuzuje tvrzení a námitky žadatelů. Samozřejmě v následném soudním řízení má jak uplatnění skutkových tvrzení, tak právního zhodnocení žadatelem v předběžném projednání vliv, kdy žalovaný stát může používat vše, co vyšlo v průběhu předběžného projednání najevo či co sám žadatel uvedl, a to k tíži žadatele. Kvalifikované právní zastoupení proto je pro žadatele nezbytné, nemá-li být následnou procesní nevýhodnou v dalším soudním řízení. Uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. tak má charakter „postupu podle procesního předpisu“ a náhrada nákladů řízení, čítajíc v to odměnu za právní zastupování, je odůvodněným nákladem žadatele.

3. Lze tedy konstatovat rozpor ust. § 31 odst. 4 zákona č. 82/1998 Sb. s čl. 36 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny, neboť „má-li každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podmínky a podrobnosti realizace tohoto práva stanoví zákon (čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny), pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít.“ (Pl. ÚS 18/01). Náklad právního zastoupení při předběžném projednání návrhu by měl být s ohledem na čl. 36 odst. 3 Listiny také předmětem náhrady. Zákonodárce tak dle mého názoru činí rozdíly, které nemohou být zdůvodněny kvalifikovaným způsobem, neboť v obou případech náhrady nákladů právního zastoupení - jak v řízení před soudy, tak při předběžném projednání před orgánem dle § 6 zákona č. 82/1998 Sb. - dochází ke zmenšení majetku poškozeného, a vychází-li čl. 36 odst. 3 Listiny z koncepce „plného odškodnění“ (II. ÚS 321/98), náhrada těchto nákladů pak představuje právo, jehož náhrada je zaručována čl. 36 odst. 3 Listiny. Zákon s těmito požadavky pak nemůže stát v přímém rozporu. “

Stanislav Polčák, poslanec, advokát, předseda Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PS PČR, člen Ústavněprávního výboru PS PČR

Podmínky poskytování sociální pomoci

Jitka Chalánková

Měla jsem tu čest spolupracovat s panem doktorem Otakarem Motejlem, paní magistrou Šabatovou a paní doktorkou Valachovou, kdy jsme se snažili pomoci a řešit problém vystěhovaných Romů ze Vsetína.

Tento problém byl skutečně závažný a rozkryl spoustu dalších navazujících konsekvencí, které byly zpracovány ve zprávě veřejného ochránce práv právě k tomuto vystěhování vsetínských Romů ze Vsetína na Jesenicko a odkryly spousty mezer a možností ve veřejné správě i takového výhledu, jak postupovat při předcházení sociálního vyloučení. Také dospěly do zpracování metodického doporučení obcím, jak předcházet sociálnímu vyloučení. Toto metodické doporučení bohužel zatím zůstalo pouze doporučením. Domnívám se, že je tam skutečně ještě prostor dále pracovat s obcemi a veřejnou správou, jak vůbec tuto problematiku řešit, protože tato problematika je natolik provázaná i s velmi aktuální a bolestivou problematikou českých domácností a vystěhovávaní občanů z velkých měst na periferie území, ať už toho města, nebo dokonce celého území. Důsledky toho vidíme i dnes. Například na Šluknovsku, kdy se bohužel velmi snadno populárně nabízejí řešení, která řešením nejsou, ale pro voliče jsou dobrá na slyšení.

Pokud se týká spolupráce s panem doktorem Varvařovským, tak především jsem velice ráda, že byl pan doktor zvolen do této funkce. V té době kolem zvolení i trošičku zaznívala obava, že tento úřad může být zbytečný, a proto bylo velmi dobře a nasnadě, že takto vážená osoba byla zvolena do této funkce. Při obhajobě důležitosti této instituce jsem si právě dovolila i na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR sdělit svým kolegům, že i při sebelepší vůli zákonodárce může dojít k nezamýšleným, nechtěným důsledkům, které mají dopad na jednotlivce. Úřad veřejného ochránce práv nám může přinést zpátky tyto kazuistiky a přivést nás například k opravě znění zákonů. Zároveň je také velmi dobré, že při této debatě a diskusi s veřejným ochráncem práv, s jeho kanceláří, nebo například i s neziskovými organizacemi, je zákonodárce nucen přinášet argumenty a pomáhá to také jemu. Domnívám se, že je to proces kultivace demokracie, která má před námi ještě dalekou cestu.

To byla oblast roku, kdy byl pan doktor zvolen. Od té doby jsme mohli řešit některé věci, na které jsem byla upozorněna. Týkalo se to například podpisu při zpracování protokolu při žádosti o dlouhodobé vízum, dále jsem měla čest také pomoci Výboru pro sociální politiku při řešení sirotčích důchodů, anebo té již zmíněné oblasti nevyplaceného vstupného a řešení pomocí kompenzací pro postižené rodiny. Debatujeme kolem přípravy a provádění sociální reformy. V poslední době jsme se také věnovali aktuálně poslaneckým návrhům zákona na možné exekuce dávek hmotné nouze, které byly zamítnuty poslaneckou sněmovnou, projednává se možnost změny zákona o přestupcích a tzv. zákaz pobytu.

O problematice bydlení jsem již hovořila, tam skutečně není vůbec ještě konečná cesta. O tom jak bude veřejná správa zajišťovat bydlení pro ty občany, kteří třeba dočasně nejsou schopni si z vlastních prostředků toto bydlení zajistit a je-li vůbec tato povinnost vymahatelná, nebo vynutitelná v rámci současného modelu veřejné správy. Domnívám se, že tam je skutečně prostor k dalšímu řešení a eventuální vynutitelnosti alespoň části bytového fondu pro sociální bydlení poskytnout.

Další oblast je oblast školství. Již jsme zahájili sérii seminářů, které se budou věnovat inkluzivnímu vzdělávání, aby nedocházelo k tomu, že některé děti tím, že jim nebude umožněno vzdělávat se v hlavním vzdělávacím proudu, se budou postupně dostávat na okraj společnosti.

MUDr. Jitka Chalánková, místopředsedkyně Výboru pro sociální politiku PSP ČR

Spolupráce obcí, veřejného ochránce práv a senátorů ve věci loterijního zákona

Petr Vícha

Když jsem byl před časem osloven kanceláří pana ombudsmana, zda bych nebyl ochoten na této konferenci vystoupit, tak jsem přemýšlel, na jaké téma pohovořit. Napadlo mě, že by to mohly být případy, které veřejný ochránce práv řešil v mém rodném Bohumíně. Bohužel jsem však našel za celou tu dobu pouze čtyři případy, které veřejný ochránce práv v Bohumíně řešil. Jedno patnáct let staré opomenutí účastníka řízení ve stavebním řízení, dvě neoprávněné stížnosti, týkající se přidělování bytů a pak jeden velmi dobrý případ, který jsme spolu řešili poslední rok, kdy za velmi dobré spolupráce kanceláře ombudsmana jsme pilovali zásady přidělování bytů, kterých máme 4500, tak aby byly nediskriminační. A za tuto pomoc děkuji.

Mohl jsem si vybrat téma ovzduší, které je v našem moravskoslezském kraji špatné, a které paní náměstkyně ombudsmana otevírá, ale to by bylo na samostatnou konferenci. Nicméně musím říct, že právo na čistý vzduch mají všichni občané. Norma 50 mikrogramů může být v roce překročena třicet pět krát, u nás v kraji to bohužel nastává zhruba v polovině února. Za celý rok je překročena více než 100 krát. Vybral jsem si téma jiné, které dokládá velký úspěch pana ombudsmana, a které po mnoha letech marného úsilí obcí přiložilo malý krůček snad k definitivnímu řešení. To se týká problematiky loterií a povolení výherních hracích automatů a videoloterních terminálů.

Zatímco v době, kdy se přijímal loterijní zákon – poslední verze před deseti lety, výherní hrací automaty povolovaly obce. Mohly je povolit pouze na jeden rok, do automatů bylo možno dát maximálně pětikorunové mince a obcím byla dána možnost obecně závaznými vyhláškami stanovit místa, na kterých si nepřejí, aby byly herny s těmito přístroji.

V té době neexistovaly videoloterní terminály. Nicméně zákonodárce pro případ toho, co bude v budoucnu vynalezeno, vymyslel § 50 odst. 3 a 4, kde bylo stanoveno, že nově vynalezené přístroje bude schvalovat ministerstvo financí. Neopomněl vložit, že při povolování postupuje přiměřeně v souladu s ustanoveními č. 1 až 4 zákona a v tom tkví ten hlavní problém. Videoloterní terminály tedy povoluje ministerstvo financí. Můžete v nich prohrát jakékoliv částky, berou dokonce i karty. Ministerstvo financí, když teď klade odpor ombudsmanovi, tak říká, že je to v pořádku, protože od té doby došlo k inflaci. Tehdy pět korun, teď můžete prohrát tisícovku. Ano, to je opravdu inflace. Mělo přiměřeně použít ustanovení těch všech částí zákona. Proč je tedy nepoužilo, proč je nepovoluje na rok? Proč povolovalo na deset let? Poslední věc je, že upírá obcím možnost videoloterní terminály v obcích regulovat. Za deset let zákon nebyl změněn, nicméně ministerstvo financí devět krát změnilo své postupy při povolování, ačkoliv správní řád říká, že při stejných záležitostech by měl správní orgán postupovat stejně.

Na příkladu Bohumína vám to doložím. V roce 2005 jsme přijímali obecně závaznou přihlášku, kterou jsme redukovali tehdejších 140 hracích automatů na 28. Udělali jsme dobrou věc, protože jsme uvolnili herny, proto do nich ministerstvo financí mohlo povolit 250 videoloterních terminálů, z nichž bohužel 150 bylo v provozu, protože se jich tam víc nevešlo. Jak dobrý se ukázal tzv. Kuberův přílepek, kdy bylo stanoveno, že poplatky se platí za povolený přístroj. To je vedlo k tomu, že spoustu povolených, ale nepoužívaných zrušilo. Nicméně teď k tomu chronologickému postupu ministerstva financí. Nejprve videoloterní terminály neexistovaly. Potom někdo zažádal o jejich povolení. Ministerstvo financí váhalo a první přístroj povolilo, podivme se, na základě znaleckého posudku pana doktora Zachariáše z plzeňské právnické fakulty. To je bohužel fakt. Takže ministerstvo financí začalo přístroje povolovat. Protože to bylo zrovna v době, kdy obce začaly přijímat vyhlášky, kterými rušily hrací automaty, a nelíbilo se jim to, protestovaly a ministerstvo financí tehdy začalo obce brát jako účastníky řízení. Potom byly volby. Na ministerstvo financí nastoupil ministr Tlustý a od té doby obce jako účastníky řízení nebrali. Změnili tedy opět postup a začali hromadně povolovat. S hromadným povolováním se také hromadily protesty obcí, a proto jsme dostali písemnou odpověď pana náměstka Zítka, že na základě dohody s provozovateli videoloterních terminálů nebudeme přístroje již povolovat do těch míst, kde jsou obecně závazné vyhlášky. To trvalo zhruba rok a půl a my jsme byli spokojeni, jak jsme dosáhli svého. Potom v průběhu sedmého a osmého měsíce roku 2007 nastal měsíc píle na ministerstvu financí. Několik tisíc videoloterních terminálů bylo najednou pololeno. Ukázalo se, že ta píle byla proto, že od 1.9. přijalo ministerstvo financí zase nový postup. Začalo se obcí ptát, zda při povolení nedojde k narušení veřejného pořádku. Jak může obec doložit budoucí narušení veřejného pořádku na místě herny? V některých případech jsme měli štěstí, že to bylo na místech, kde před tím byly herny s hracími automaty, takže jsme to dokládali. Je to blíže než sto metrů u školy, u orgánů u kterých nemohou být povoleny hrací automaty. Ministerstvo financí má analogicky postupovat při povolování videoloterních terminálů. Žádné naší odpovědi nebylo vyhověno a do všech míst byly povoleny videoloterní terminály na deset let. Ptáte se proč? Na tomto místě před týdnem zajímavě vystoupil kolega senátor Čunek, který když jsme zde projednávali zákon o jednom inkasním místě, u kterého byl i zákon o hazardu, pan Čunek řekl, že zdůvodnění postupu ministerstva financí – hromadného povolování na deset let, je skryto v názvu zákona - jedno inkasní místo. Naznačil tím, že ne všechno muselo být v pořádku. Díky nástupu ministra Janoty se opět změnil postup, přístroje byly povolovány pouze na tři roky. O co jsme usilovali v legislativě? Jsem zde od roku 2006. Tehdy jsme přijali usnesení, kterým jsme vyzvali vládu, aby přijala komplexní novelu loterijního zákona, která řeší tuto problematiku. Protože se tak nestalo, tak jsme v lednu roku 2008 připravili s kolegy novelu sami, schválili jsme ji, poslali do Poslanecké sněmovny. Ale zatímco my musíme do třiceti dnů projednat, co přijde z Poslanecké sněmovny, Poslanecká sněmovna rok a půl neschválila zařazení tohoto bodu na pořad jednání.

Milé kolegyně, vážení kolegové, loterijní lobby má sílu, nebo mělo naštěstí, protože se zdá, že spějeme k nějakému pozitivnímu závěru. V roce 2010 naštěstí přišly volby. Před voliči chtějí být všichni hezcí a tak byla konečně přijata novela, která dávala obcím možnost videoloterní terminály regulovat. Zde v Senátu prošla velmi hladce, protože jsme před tím byli jejími iniciátory. Nicméně pan prezident ji nepodepsal s tím, že je to novela, která by mohla do obcí přinášet korupci. Protože už bylo po volbách, sněmovna to nemohla přehlasovat, proto opět neplatilo nic. Až letos v září novela, která se jmenuje podle autora hlavního pozměňovacího návrhu kolegy poslance Farského, prošla i v Senátu, resp. jsme ji s drobnými úpravami vrátili v dohodě s poslaneckou sněmovnou. Konečně od 1.1. by mělo docházet k regulaci. Sportovci, hasiči, tělesně postižení a lobbisté loterijních společností nás přesvědčovali, jak je důležité, aby zákon ze sněmovny nebyl měněn, aby hazard dále mohl rozdělovat výtěžky. Senát 64 ze 66 hlasů napříč politickým spektrem po dohodě s ministerstvem financí, které nyní a námi spolupracovalo, vrátili novelu Poslanecké sněmovně, opravili ji a teď se společně modleme, aby v Pposlanecké sněmovně také prošla. Může být projednána za deset dnů. Kdo jiný pomáhá hasičům, sportovcům, sociálně postiženým, do kultury dává příspěvky než obce. Oni však tvrdí, že jim to hazard rozdělí lépe.

Došlo k velkému vítězství u Ústavního soudu ve spolupráci svazu měst a obcí, i kolegů z Poslanecké sněmovny a Senátu, ale hlavně to považuji za velký úspěch, jeden z největších, Kanceláře ombudsmana. Jsem rád, že jsem byl jedním z těch, který byl v této lavici, když jsme pana doktora volili.

Nicméně nejsme na konci, protože podle tohoto rozhodnutí Ústavního soudu by se mělo nějak konat. Obce žádají ministerstvo financí, aby zrušilo ta povolení, která byla vydaná, nebo budou podle zákona zkrácena na tři roky. Ale ministerstvo financí nereaguje, nebo reaguje negativně. Negativně reagovalo i na zprávu ombudsmana. Myslím, že tento případ není ještě u konce. Docílili jsme drobných dílčích výsledků, ale boj ještě neskončil.

Na závěr otázku, kdy se dočkáme toho, aby takové orgány jako je ministerstvo financí respektovaly zákony. Kdy se dočkáme větších pravomocí veřejného ochránce práv, aby to co z toho procesu vznikne a vyhraje i u Ústavního soudu, byly povinni respektovat.

Ing. Petr Vícha, senátor Parlamentu ČR

Právo na spravedlivý proces

aneb vybrané poznatky veřejného ochránce práv ze šetření podnětů z oblasti státní správy soudů

Petra Janoušková

Při přípravě svého příspěvku jsem netušila, jak nelehký mám před sebou úkol, především z hlediska časového, neboť ve dvanácti minutách není prostě vůbec reálné předestřít působení veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) ve světle základního lidského práva - práva na spravedlivý proces. Základní práva garantovaná Listinou základních práv a svobod (dále také „Listina“), bez nichž by proces nemohl být považován za spravedlivý, tvoří jednotlivé podkapitoly mého příspěvku²⁵.

Nezávislý a nestranný soud

*článek 36 odst. 1 Listiny: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u **nezávislého a nestranného** soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“*

Soudní nezávislost a nestrannost z hlediska působení ochránce znamená určení hranice, kam ochránce nesmí. Ochránce nesmí zasahovat a ovlivňovat vlastní věcnou rozhodovací činnost soudů. Stejně tak orgány státní správy soudů nemohou zasahovat do nezávislosti soudů, neměly by se však za tento princip schovávat v situacích, kdy je jejich zásah v mezích výkonu státní správy soudu žádoucí. Princip soudní nezávislosti a nestrannosti současně z druhé strany působnost ochránce vytváří, a to přes institut stížnosti, kterým osoby mohou napadat jednání konkrétního soudce z důvodu, že snižuje důstojnost řízení nebo důvěru v nestranné a nezávislé, spravedlivé a odborné rozhodování soudů (s tímto jednáním soudce je současně spojena jeho kárná odpovědnost).

Stížnostní mechanismus je upraven v ustanovení § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o soudech a soudcích“). V praxi ochránce často naráží na nevěli orgánů státní správy soudů (předseda/místopředseda soudu/soudní funkcionář) zabývat se stížnostmi jednotlivců, kteří mají výhrady vůči jednání konkrétního soudce, právě s odkazem na princip soudní nezávislosti a nestrannosti. Vždy je třeba důsledně odlišovat, zda skutečně jde o vlastní soudní rozhodování²⁶ nebo ostatní jednání (při výkonu funkce

²⁵ Ucelenější pohled by jistě vyžadoval kromě jiného také výklad k evropskému systému ochrany spravedlivého procesu. Takový záměr jsem svým příspěvkem nesledovala.

²⁶ Ostatně absurdním uplatněním principu soudní nezávislosti by šlo vyloučit z dohledu orgánů státní správy soudů i celou agendu průtahů v řízení, neboť i zde se soudce vlastně jen rozhoduje, kdy a jaký úkon ve věci učiní.

soudce a také v občanském i osobním životě), které je možné podrobit kontrolnímu mechanismu ze strany orgánů státní správy soudů.

Přestože **hranice mezi nezávislou rozhodovací činností a nevhodným chováním soudce může být často subtilní**, usiluje ochránce o to, aby orgány státní správy soudů dbaly o náležité objasnění věci s vyloučením jakékoli pochybnosti o nevhodném chování soudce. Role předsedy či místopředsedy soudu by měla být i v určitém ohledu mediační. Orgán státní správy soudu by se měl pokusit odstranit případná nedorozumění a nezdráhat se vyslechnout si stěžovatele a jiné zúčastněné osoby osobně. V odůvodněných případech by měl pochybení přiznat a věc řádně projednat s dotyčným soudcem či soudní osobou. Dle konkrétních okolností a závažnosti pochybení by měl přistoupit k razantnějším opatřením (výtka nebo návrh na zahájení kárného řízení). V každém případě by se orgán státní správy soudu neměl stavět k problému zády ale čelem. Prostřednictvím stížností dostává zpětnou vazbu od účastníků řízení nebo veřejnosti o jednání soudců (soudních osob). Podatelé stížností do jejich obsahu mnohdy promítají své subjektivní vnímání jednání soudce. Předseda soudu by měl být do jisté míry korektorem subjektivního vnímání a svou odpověď by měl umět koncipovat přiléhavě k obsahu stížnosti s korekcí subjektivních pocitů a jejich promítnutí do roviny objektivního posouzení nevhodného chování soudce nebo narušení důstojnosti řízení. Měl by umět vysvětlit zásady soudcovské etiky a přiblížit výklad pojmu nevhodného chování soudních osob nebo narušení důstojnosti soudního řízení ke konkrétním skutkovým okolnostem zjištěným při vyřizování stížnosti. V tomto smyslu by předseda soudu měl svůj závěr o (ne)důvodnosti stížnosti náležitě odůvodnit, aby tak sám přispíval k naplňování důvěry v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.

Ochránce se v případě vyřizování tohoto typu stížností prostřednictvím zpráv o šetření (či závěrečných stanovisek) snaží více méně silou vlastní argumentace přesvědčit soudní funkcionáře o správnosti svého pohledu na věc. Ochránci se například podařilo přesvědčit předsedu okresního soudu, aby prověřil skutečnosti popsané ve stížnosti, kterou se předtím odmítl zabývat s odkazem na princip soudní nezávislosti. Šlo o posuzování plnění poučovací povinnosti soudcem směřované účastníkovi řízení v jednacích síních. Předseda okresního soudu dle doporučení²⁷ ochránce vyslechl všechny osoby tehdy přítomné v jednacích síních. Ochránci se tak podařilo zaktivizovat předsedu soudu, a o to jde v oblasti nevhodného chování soudních osob především. Aktuálně například ochránce řeší problém protokolace vzezření osob přítomných v jednacích síních jako veřejnost. Představte si, že se nacházíme v jednacích síních, vy jste veřejnost a já soudkyně, která se na Vás obrátí se slovy: „A vy jste kdo?“ Samotná otázka položená z úst soudkyně může vyvolávat různé pocity. Lze si jistě představit vhodnější formulaci otázky jako např. „Jaký je Váš poměr k projednávané věci? Jste žalobce, žalovaný, právní zástupce, svědek nebo veřejnost?“ Vy se nepředstavíte, neboť ani nejste povinni sdělovat soudu své jméno a příjmení a soudkyně v takovém případě hlasitě nadiktuje popis Vaší osoby do

²⁷ Sp.zn. 4588/2010/VOP/PJ

protokolu. V protokolu ze soudního jednání se uvádí: „...v jednací síni přítomen muž o velikosti asi 180 cm, s proplešlou hlavou, hladce ostříhaný, oholen, s knírkem a menší bradkou, který sděluje, že odmítá sdělit své jméno, takže není možno posoudit, zda se jedná o veřejnost nebo svědka. Dále přítomen další muž s prošedivělými vlasy s tričkem s nápisem Kappa...“ Právní věty ochránce k případu²⁸: „Podrobné uvedení vzezření, resp. popisu osob přítomných v jednací síni jde nad rámec pečlivého protokolování, jelikož to nikterak nemůže souviset ani s projednávanou věcí, ani s případným vyřizováním stížností v budoucnu. Hlasité diktování popisu může být oprávněně vnímáno dotčenými osobami jako zásah do jejich lidské důstojnosti a zároveň snižuje i důstojnost soudního jednání.“

Posuzování nevhodného chování soudních osob není vždy jednoduché. Svědčí o tom také mediálně prezentovaný problém působení soudců v arbitrážní komisi fotbalové asociace. V dané věci zaujalo shromáždění zástupců Soudcovské unie České republiky obecné stanovisko²⁹ ve formě usnesení ze dne 14. a 15. 10. 2011 (podrobně rozebíráno v časopisu Soudce č. 10 -11/2011). Ochránce podobný případ prozatím na stole nemá, nelze ale vyloučit jeho působení z vlastní iniciativy.

Právo na zákonného soudce

článek 38 odst. 1 Listiny: „Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“

Jde také o problematiku rozvrhů práce (konkrétní určení soudce, který se věcí má zabývat) a transparentnost jejich dodatečných změn. Ochránce při uplatnění připomínek k návrhu změny zákona o soudech a soudcích vítá stanovení povinnosti soudům zveřejnit nejen úplné znění rozvrhu práce dotčené změnou, ale současně i samotnou jednotlivou změnu rozvrhu práce, aby byl zřetelný vývoj rozvrhu práce v čase.

Legislativní novinkou, s jejímž „ostrým“ zavedením v soudní praxi se dle legislativního plánu počítá až od počátku roku 2014, by mohl být elektronický generátor přidělování věcí konkrétnímu soudci. Cílem by mělo být vyloučení svévolné manipulace při přidělování věcí jednotlivým soudcům.

Právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů

článek 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“

Zejména tohoto práva se v podnětech směřujících vůči soudům dovolává převážná většina stěžovatelů. Za rok 2010 bylo ochránci doručeno 189 podnětů na

²⁸ Sp.zn. 3992/2010/VOP/PN

²⁹ „že členství soudce v orgánech občanských sdružení je z etického hlediska přípustné, pokud jeho činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví“

průtahy v soudním řízení a k 30. 11. 2011 ochránce obdržel 173 podnětů. Průtahy v řízení náleží k dlouhodobým problematickým jevům české justice. Lze je definovat jako fenomén v současném soudnictví známý (nepřekvapující, ale naopak předvídatelný) a nikoli ojedinělý. **Stížnost na průtahy v řízení** je jedním³⁰ z nástrojů k možnému řešení průtahů v řízení (viz § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích). Z dosavadních poznatků ochránce lze učinit obecný závěr, že stížnost na průtahy v řízení není vždy účinným nástrojem k řešení průtahů. Přesto, je-li nadále přes kritiku Evropského soudu pro lidská práva v zákoně upraven, dbá ochránce o to, aby byl v praxi orgánů státní správy soudů plně a po právu naplňován. Při šetření klade důraz na to, aby skutková zjištění orgánů státní správy soudů odpovídala konečnému závěru o důvodnosti/nedůvodnosti stížností a přijatým opatřením (nejen **včasnost** ale také **řádnost** vyřízení stížnosti). Ochránce podněty šetří s vědomím a zdůrazněním práva na spravedlivý proces, zahrnující právo jednotlivce na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, ve snaze přispívat k jeho ochraně ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv (ve zprávách o šetření zmiňuje taktéž judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva).

Zprávy ochránce o výsledku šetření a závěrečná stanoviska zásadního významu (nejen z oblasti průtahů v soudním řízení) jsou v anonymizované podobě dostupné na internetových stránkách ochránce www.ochrance.cz v sekci Stížnosti na úřady/Stanoviska/Soudy. Úmyslem ochránce je vytvořit **zdroj informací pro odbornou i laickou veřejnost**. Ochránce tak směřuje k naplnění jím prosazovaného principu předvídatelnosti a přesvědčivosti. Současně své názory prezentované v jednotlivých případech otevírá k odborné debatě o aktuálních problémech nejen z oblasti státní správy soudů.

Mezi úspěšné lze řadit podněty (např. sp.zn. 2392/2006/VOP/JBL, 2503/2010/VOP/PJ aj.), které vedly ke změně, resp. doplnění instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 106/2001-OSM³¹, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích, o ustanovení § 7a³². Došlo tak k naplnění dlouhodobě prosazovaného názoru ochránce, že **objektivní příčiny** průtahů nemohou být důvodem pro shledání stížnosti nedůvodnou. „Pokud orgán státní správy soudu vyřídí stížnost na průtahy v řízení jako nedůvodnou, přestože průtahy byly prokazatelně zapříčiněny objektivními okolnostmi vzniklými na straně soudu (vysokým nápadem podání, nedostatkem personálu, dlouhodobější zdravotní indispozicí soudních osob), dopouští se pochybení. Vyřízení stížnosti jako důvodné je nejen projevem odpovědnosti státu jako celku za plnění svých

³⁰Mezi další nástroje patří návrh na určení lhůty, ústavní stížnost a stížnost k ESLP, náhrada škody a přiměřené zadostiučinění (nástroje kompenzační).

³¹změna platná od 5. 8. 2011

³²„(1)Stížnost na průtahy v řízení je důvodná nebo částečně důvodná i tehdy, došlo-li k závadám v plynulosti řízení v důsledku objektivních okolností na straně soudu.

(2)Objektivními okolnostmi na straně soudu se zejména rozumí nadměrný nápad podání, vysoký počet nedodělků, nedostatečné personální a technické vybavení soudů a dlouhodobější pracovní neschopnost soudních osob“

mezinárodněprávních závazků (čl. 1 odst. 2 Ústavy, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), ale také odpovědnosti státní moci vůči jednotlivci, jehož právo na spravedlivý proces stát zaručuje (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).³³ Doplněná instrukce by měla navíc zajistit **jednotnou správní praxi** orgánů státní správy soudů.

Při šetření podnětů **ochránce posuzuje přísnýma očima zejména řízení ve věcech péče o nezletilé, řízení ve věcech osobního stavu, pracovněprávní věci**, zohledňuje také **věk a zdravotní stav** stěžovatelů (v podstatě „kopíruje“ hledisko významu předmětu řízení pro účastníka řízení užívané v rozhodování ESLP). Kromě vlastního hodnocení postupu orgánů státní správy soudů, dospěje-li ochránce k závěru, že řízení je stíženo průtahy a příčiny jsou na straně soudu, ochránce usiluje o nápravu (odstranění průtahů). Jde-li o vyvození odpovědnosti soudce, respektuje ochránce rozhodnutí předsedy soudu, který nepodal kárný návrh proti soudci, vychází-li z dostatečných skutkových zjištění a opírá-li se současně o objektivní důvody plně ospravedlňující takové rozhodnutí³⁴. Dospěje-li ochránce k názoru, že délka řízení je v celkovém pohledu nepřiměřená, poučí současně stěžovatele o možnosti požádat o přiměřené zadostiučinění u Ministerstva spravedlnosti ČR. Pro tyto případy ochránce vytvořil formulářovou žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení, která je dostupná na stránkách www.ochrance.cz v sekci „Životní situace – problémy a řešení“.

Ochránce rovněž usiluje o to, aby v soudní praxi byly účinně využívány nástroje, které nabízí samotná právní úprava k řešení negativních situací. Jako příklad lze uvést **účast znalců v soudním řízení**. Způsobuje-li znalec ustanovený soudem k vypracování znaleckého posudku sám svou nečinností průtahy v řízení tím, že nedodrží soudem stanovené lhůty nebo odepře splnění znaleckého úkolu, ale současně nevrátí spis soudu, nemělo by takové jednání zůstat bez následků. Nemá-li být zákonné lpění na přiměřené délce řízení jen v rovině teoretické a idealistické, je třeba přistupovat aktivně ke všem negativním projevům a příčinám, které soudní řízení provází. V tomto duchu je třeba kromě jiného dbát o důsledné dodržování termínů ze strany znalců a ukládanými opatřeními je patřičně „vychovávat“. Vždy je nutné soudem zvažovat uložení pořádkové pokuty nebo snížení odměny (tato opatření ochránce není oprávněn šetřit, neboť jde o rozhodovací činnost soudu, soukromoprávní aspekt) a rovněž je na místě opatření realizovatelná výkonem státní správy soudů na úseku znalců (**veřejnoprávní aspekt**). Závadové jednání znalce by mělo být vždy oznámeno příslušnému předsedovi krajského soudu, který znalce jmenoval, za účelem výběru možného opatření - výstraha, odvolání a vyškrtnutí ze seznamu (podrobněji viz zprávy sp.zn.: 555/2010/VOP/PJ, 1820/2011/VOP/DL aj.)

³³ Souhrnná zpráva ochránce za rok 2010, str. 62, podnět sp.zn.: 2632/2010/VOP/PPO

³⁴ Při nedostatku důvodů by ochránce měl vždy zvážit využití svého kárného oprávnění vůči kárnému návrhovateli (předsedovi soudu), neboť bezdůvodné (nepodložené) nepodání návrhu by znamenalo porušení povinnosti svěřené předsedovi soudu jako kárnému návrhovateli.

K průtahům v soudním řízení si dovoluji na závěr zmínit, že obecně známá rovnice, čím více bude soudy respektováno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, tím méně bude stát vynakládat finanční prostředky na náhradu škody a přiměřené zadostiučinění, prozatím nenašla své místo v reálném životě soudů a zůstává ve větší míře jen prázdnou proklamací. Dokladem jejího praktického (ne)napiňování je usnesení vlády č. 815 ze dne 9. listopadu 2011³⁵. Dle ochránce jde o neuvážený krok moci výkonné³⁶ vůči moci soudní. Problémy při řešení **účastnických sporů s předmětem peněžitého plnění podle zákona o elektronických komunikacích**, spočívající zejména v průtazích ve správním řízení z důvodu nárůstu sporů bez odpovídajícího personálního zajištění Českého telekomunikačního úřadu, budou přenechány **soudům**. Naprosto reálná je obava, že soudy dostanou doslova takovou „nálož“³⁷ věcí, že jejich další životaschopnost bude u převážené většiny z nich jen doznívající. Umožní uvedená změna fungování soudní moci tak, jaký je její skutečný smysl, tj. poskytovat ochranu subjektivním právům kvalitně, spravedlivě a v přiměřeném čase? Při odpovědi na položenou otázku jsem příslušný snímek své powerpointové prezentace neváhala označit jako „Konec soudnictví v Čechách a na Moravě“. Domnívám se, že je třeba řešit příčiny nepříznivého stavu soudnictví a důsledně odmítat jakékoli další změny k horšímu. Realita je bohužel prozatím jiná.

Právo na náhradu škody

článek 36 odst. 3 Listiny: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“

Ani v oblasti práva na náhradu škody a přiměřené zadostiučinění jako účinných kompenzačních prostředků ve formě dobrovolného plnění (mimosoudní vyrovnání) není úloha ochránce zanedbatelná. V roce 2011 zahájil a vedl několik šetření z vlastní iniciativy vůči vybraným ministerstvům. K problematice odškodňování

³⁵Na základě tohoto usnesení vlády by mělo dojít k **přenesení agendy Českého telekomunikačního úřadu** (účastnických sporů podle zákona o elektronických komunikacích, jejichž předmětem je peněžité plnění) **na soudy**.

³⁶kteřé ovšem bude muset přijmout za vlastní moc zákonodárná, neboť bez změny příslušných zákonů nelze rozhodování předmětných sporů elektronických komunikací přenést na soudy.

³⁷Jako příklad lze uvést Okresní soud v Břeclavi, který se dlouhodobě potýká s nedostatečným personálním obsazením soudu (administrativních pracovníků a také soudců) a nápad vyřizuje s velkým vypětím všech stávajících pracovníků se zátěží nedodělků z let předchozích. Tento soud by měl dle záměru vlády rozhodovat účastnické spory s odhadem dle nápadu za rok 2010 u ČTÚ v počtu 753 návrhů. Takový počet představuje nárůst ročního nápadu v občanskoprávních věcech s předmětem peněžitého plnění cca o více než jednu pětinu. Pro jiné okresní soudy by situace byla podobná nebo spíše ještě horší: například pro Městský soud v Brně, Okresní soud v Chomutově, Okresní soud v Karviné a Okresní soud v Mostě by roční nápad účastnických sporů představoval počet přes 3000 nových návrhů, pro Okresní soud v Ostravě dokonce přes 6000 nových návrhů.

ochránce vytvořil a zveřejnil³⁸ **desatero dobré správní praxe** se základním cílem odstranit nejednotný postup ministerstev při posuzování žádostí o odškodnění s důrazem na předvídatelnost. Na podkladě závěrů pracovní porady se zástupci dotčených ministerstev hodlá ochránce v prvním čtvrtletí roku 2012 předložit vládě materiál komplexně shrnující postupy při odškodňování s představou, že koordinačním a metodickým místem bude Ministerstvo spravedlnosti ČR.

Právo na právní pomoc

článek 37 odst. 2 Listiny: „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“

Ochránce podporuje zhmotnění práva na právní pomoc garantovaného v článku 37 odst. 2 Listiny do jednoho zákona, který by řešil komplexním způsobem oblast bezplatné právní pomoci (tedy rozšířit bezplatnou právní pomoc také pro správní řízení). Zákon by měl zvýšit stávající standardy a garance poskytování bezplatné právní pomoci v základních procesních předpisech. V otázkách financování bezplatné právní pomoci byl ochránce při **připomínkování věcného záměru zákona o zajištění právní pomoci**³⁹ nakloněn regulačnímu poplatku k prevenci nadužívání základní právní pomoci a také participaci poskytovatele právní pomoci s udržením odpovídajícího motivačního prvku (atraktivita se zachováním kvality). Dle doporučení ochránce by bylo vhodné uvažovat u základní právní pomoci i o minimální participaci státu na dofinancování takové pomoci (např. pevně stanovenými paušály), které by spolu s regulačním poplatkem alespoň přiblížily „cenu“ poskytnuté právní pomoci reálným nákladům poskytovatele.

Podněty adresované ochránci z různých oblastí práva, zejména pak z oblastí práva, kam jeho působnost nesahá, mnohdy svědčí právě o deficitu právní úpravy, resp. o roztržitosti úpravy právní pomoci. Ochránce, přestože pro stěžovatele hledá optimální právní cesty pro řešení jeho situace, nemůže nahrazovat potřebnou právní pomoc. **Naplnění práva na právní pomoc** přitom nepochybně pozitivně **ovlivňuje rychlost a kvalitu** samotného soudního či správního řízení. Účastníci správního/soudního řízení bez právního zastoupení jsou mnohdy ztraceni v procesu a doslova zahlcují soudy, resp. správní orgány, zbytečnými procesními podáními.

Veřejnost soudních jednání

článek 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

³⁸ rovněž prostřednictvím internetu - <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/odskodneni-desatero-dobre-spravni-praxe-pri-posouzeni-zadosti/>.

³⁹ připomínky ochránce ze dne 25. února 2011

Zneužití či nadužívání institutů vyloučení veřejnosti nebo odepření přístupu k jednání může být dle názoru ochránce (podle konkrétních okolností) porušením povinností, které jsou stanoveny soudci v ustanovení § 80 zákona o soudech a soudcích. Orgány státní správy soudů proto mají povinnost prošetřit konkrétní dění v soudní síni v rámci stížnostního mechanismu⁴⁰ a v odůvodněných případech zjednat potřebnou nápravu (včetně případného podání návrhu na zahájení kárného řízení). Pokud tak orgán státní správy soudu neučiní, může se dopustit kárného provinění. Svou nečinností by orgán státní správy soudu ve své podstatě toleroval nevhodné a pro výkon soudní moci nedůstojné postupy, čímž by sám ohrožoval důvěru veřejnosti v nestranné, nezávislé, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.

Právě nedostatečné prošetření takové stížnosti přivedlo ochránce k rozhodnutí sepsat první⁴¹ kárný návrh vůči místopředsedovi Vrchního soudu v Praze. A jaká jsou poučení z prvního kárného návrhu ochránce? Dle Ústavního soudu aktivní legitimace ochránce v řízení o kárné odpovědnosti předsedy/místopředsedy soudu plně zapadá do smyslu a účelu jeho působení⁴². Dle kárného senátu Nejvyššího správního soudu⁴³ vytýkaný skutek není kárným proviněním. Kárně obviněný jako orgán státní správy Vrchního soudu v Praze nemůže být kárně potrestán za svůj názor vyslovený v odpovědi na stížnost. Po skutkové i právní stránce byl případ kromě jiného komplikován prostřednictvím institutu výtky, kterou soudci udělila ministryně spravedlnosti. Jde tak dle kárného soudu o překážku věci rozhodnuté. Nelze však přehlédnout, že kárný soud zcela pomíjí časové souvislosti skutku. Výtka byla totiž soudci uložena až v době po neúspěšném vyřízení stížnosti kárně obviněným. V okamžiku vyřizování stížnosti výtka soudci udělena nebyla, tedy nebránila kárně obviněnému, aby podal podnět předsedovi Vrchního soudu v Praze k iniciování kárného řízení. Navzdory zkušeností z prvního kárného návrhu ochránce s „jistou mírou ostražitosti“ hodlá nadále usilovat o naplňování kontroly výkonu soudní moci ze strany veřejnosti.

Právo na spravedlivý proces v ostatní agendě státní správy soudů

• znalecká činnost

Mezi úkoly předsedy krajského soudu v oblasti státní správy soudu, které jsou vypočteny v ustanovení § 126 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, patří dle písm. k) dohlížet na vedení seznamu znalců a tlumočnicků a dle písm. o) plnit další úkoly, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpisy. Tímto zvláštním předpisem je například zákon č. 37/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o znalcích a tlumočnících“). Podle ustanovení § 3 odst. 1

⁴⁰ viz § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích

⁴¹ První kárný návrh ze dne 11. 2. 2010 podal první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl pod sp.zn.: 4886/2009/VOP/PPO

⁴² viz usnesení sp.zn. Pl. ÚS 60/10 dostupné na www.nalus.usoud.cz

⁴³ viz rozhodnutí sp.zn. 13 Kss 1/2010 dostupné na www.nssoud.cz

zákona o znalcích a tlumočnících znalce (tlumočnický) jmenuje pro jednotlivé obory (jazyky) ministr spravedlnosti nebo předseda krajského soudu v rozsahu, v němž je ministrem spravedlnosti k tomu pověřen.

Hmotněprávní a procesněprávní stránkou rozhodování předsedy krajského soudu o žádosti uchazeče o výkon funkce znalce se ochránce zabýval v případě podnětu sp.zn. 5364/2010/VOP/PJ⁴⁴. Ochránce se v dané věci musel vypořádat s otázkou, zda při posuzování osobních vlastností, které dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o znalcích a tlumočnících dávají předpoklad pro řádný výkon znalecké činnosti, lze při zajišťování písemných dokladů připustit, aby předseda krajského soudu požadoval doložení tzv. negativního lustračního osvědčení. Dospěl k závěru, že vyžadování předložení lustračního osvědčení je nepřijatelnou správní praxí, neboť nepřístupným extenzivním výkladem zákona o znalcích a tlumočnících je rozšiřována množina podmínek pro výkon znalecké funkce v rozporu s lustračním zákonem.

Pokud jde o procesní stránku posuzované věci, zastává ochránce názor, že předseda krajského soudu postupuje jako správní orgán podle správního řádu. Rozhodnutí předsedy krajského soudu (např. právě zamítnutí žádosti) je možno napadnout odvoláním u Ministerstva spravedlnosti ČR. Obě rozhodnutí je pak možno přezkoumat ve správním soudnictví. Předseda krajského soudu tak musí rozhodnout o žádosti uchazeče. Buď žádosti vyhoví a jmenuje ho znalcem, nebo jeho žádost zamítne a vydá negativní správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Ochránce vycházel převážně z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Procesněprávní argumentaci ochránce běžně využívá v dalších případech. Na podporu svých závěrů pouze přidal evropský rozměr. Nutnost aplikace správního řádu s následným soudním přezkumem lze dovodit z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 17. 3. 2011 ve spojených věcech C-372/09 a C-373/09 (Josep Peñarroja Fa). Přiměřená aplikace správního řádu na řízení ve věcech znalců a tlumočnicků je předpokládána rovněž v instrukci Ministerstva spravedlnosti č.j. 381/2010-OD-ZN⁴⁵.

- **státní dohled nad exekuční činností**

Podnětů směřujících vůči předsedům okresních soudů ochránce neobdržel mnoho (řádově jednotky). Ochránce tedy prozatím nemá dostatečný reprezentativní vzorek případů k vyvození zásadních obecných závěrů z oblasti dohledu nad exekuční činností vykonávaného předsedy okresních soudů. Z dosavadních několika málo zkušeností ochránce je přesto možné poznamenat, že zatímco Ministerstvo spravedlnosti koná nejen na podkladě stížností jednotlivců, ale také z vlastní iniciativy se zaměřením na problematické situace, tak v případě dohledu ze strany předsedů okresních soudů lze spíše hovořit o zdrženlivém přístupu. V jednom

⁴⁴Podrobněji včetně odkazů na konkrétní soudní rozhodnutí viz zpráva o šetření sp.zn.: 5364/2010/VOP/PJ dostupná na www.ochrance.cz v sekci Stížnosti na úřady/Stanoviska/Soudy nebo Časopis Soudce č. 7-8/2011, Pohled veřejného ochránce práv na „lustraci“ uchazeče o výkon funkce znalce, Janoušková, Polák, str. 23

⁴⁵platná od 28. 9. 2011

z podnětů se přitom ochránce mohl přesvědčit o tom, jakým účinným pomocníkem mohou být dohledová oprávnění při řešení průtahů v soudním řízení, pokud jejich příčina spočívá v jednání soudního exekutora.

Závěrečné shrnutí

Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ochránce přispívá k ochraně práva na spravedlivý proces:

- šetřením podnětů (působení ochránce v konkrétních případech)
- zobecňováním + zveřejňováním zásadních zpráv a stanovisek
- aktivní spoluprací s Ministerstvem spravedlnosti ČR
- ad hoc účastí na poradách předsedů krajských a vyšších soudů
- na poli legislativním (ochránce je připomínkovým místem, účastní se porad Legislativní rady vlády, od prosince 2011 členem Rady vlády pro lidská práva)
- jinou pomocí stěžovatelům (informační letáky, formulářová podání, v oblasti státní správy soudů lze z formulářových podání jmenovat: stížnost na průtahy v řízení, návrh na určení lhůty, žádost o přiměřené zadostiučinění)

Uvedené body v základních principech reflektují, jaká je vlastně úloha ochránce v systému soudnictví. Slovy přívlastků lze úlohu ochránce označit jako doplňující (mnohdy nahrazuje tolik chybějící článek bezplatné právní pomoci), doporučující a vyjednávací (zejména ve vztahu k orgánům státní správy soudů), informační (pro laickou i odbornou právní veřejnost, tak pro orgány státní správy samotné), partnerskou (ochránce nejen kritizuje a doporučuje, ale také soudy podporuje, např. v otázkách personálních) a ve zcela krajních případech represivní (racionální využívání kárného oprávnění vůči soudním funkcionářům).

Pevně věřím, že jsem Vás svým příspěvkem přesvědčila nebo ve Vás zanechala alespoň kousek dobrého pocitu v tom smyslu, že každodenní *mravenčí* práce právníků Kanceláře veřejného ochránce práv navenek projevená a odsouhlasená podpisem *našeho* ochránce má svůj smysl a někdy i může přinášet své ovoce. Přesto konečná odpověď na otázku, zda má veřejný ochránce práv v oblasti soudnictví „své slovo“, je jen na Vás.

Mgr. Petra Janoušková, právnička Kanceláře veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv a prevence špatného zacházení

Petra Zdražilová

V srpnu 2006 byl Českou republikou ratifikován Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁴⁶(dále jen OPCAT), který smluvním stranám mimo jiné uložil povinnost vytvořit na svém území tzv. národní preventivní mechanismus, který by měl systematicky působit k tomu, aby na území daného státu nedocházelo v místech, kde jsou osoby omezeny na osobní svobodě, ke špatnému zacházení. Obdobný preventivní orgán, byl vytvořen na platformě mezinárodní, a to Podvýbor pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání Výboru proti mučení. Tuto povinnost Česká republika splnila již před přijetím OPCAT, a to tím, že zákonem č.381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, uložila ochránci povinnost, ale také oprávnění, provádět tzv. systematické návštěvy v místech, kde mohou být osoby omezeny na svobodě, a to jak na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci (omezení „*de iure*“), tak v důsledku své závislosti na poskytované péči (omezení „*de facto*“). Ochránce tak od 1. ledna 2006 navštěvuje věznice, policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, dětské domovy, výchovné ústavy, stejně jako zařízení sociálních služeb či zdravotnická zařízení.

Jak bylo uvedeno výše, účelem systematických návštěv je posílení ochrany osob omezených na svobodě před tzv. špatným zacházením. Pojem špatného zacházení se v právním řádu objevuje na několika místech⁴⁷, ovšem bez bližšího vymezení. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 381/2005 Sb., se špatným zacházením rozumí „jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodním právem či v překračování zákonů a podzákoných právních předpisů, ale i v neplnění více či méně závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů *lege artis*.“⁴⁸

⁴⁶ Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Ministerstva zahraničních věcí

⁴⁷ Ustanovení § 83 vyhl.č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů; čl. 19 Sdělení č. 104/1991 Sb., Úmluva o právech dítěte; čl.8 Sdělení č. 168/1991 Sb., o Dodatkových protokolech I. a II. k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů a konfliktů nemajících mezinárodní charakter, přijatých v Ženevě 8. června 1977

⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Veřejném ochránci práv, tisk 751/0

Vodítkem ochránce při konstatování špatného zacházení je obdobně jako v praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) intenzita porušování práv, délka trvání takového stavu, závažnost následků, přičemž jednotlivé aspekty nemusejí dosahovat intenzity špatného zacházení, ve svém souhrnu, však již tuto hranici mohou překročit (podle Langáška se jedná o tzv. „fenomén poslední kapky“⁴⁹). V tomto smyslu ochránce konstatoval špatné zacházení v souvislosti s podmínkami v některých školských zařízeních. Nutno dodat, že v tomto typu zařízení, obdobně jako v zařízení sociálních služeb, bude špatné zacházení spočívat především v porušování práva na soukromí, sociální autonomie, nerespektování práva svobodně se rozhodovat či práva na osobní svobodu a lidskou důstojnost. V jednom případě ochránce konstatoval špatné zacházení spočívající v používání omezovacích prostředků téměř permanentně u dvou pacientek s mentálním postižením v psychiatrické léčebně. Ochránce taktéž dovedl odpovědnost státu, jelikož příslušné orgány byly o situaci těchto žen zpraveny, nicméně žádné kroky k nápravě nepodnikly (viz Zpráva za 4. čtvrtletí 2009 a její příloha Umisťování a pobyt osob s mentálním postižením v psychiatrických léčebnách⁵⁰). Opatrovnice jedné z žen ač se sama snažila práva své opatrovanky hájit (několik let se obracela na kraj s žádostí o poskytnutí odpovídající sociální služby), neměla odvalu obrátit se s žalobou na soud, a to z obavy, že péči léčebny či pomoc kraje by mohla v budoucnu opět potřebovat. K možnostem domoci se svých práv zejména u osob omezených „de facto“ viz níže.

Kromě prevence špatného zacházení v daném konkrétním zařízení během samotné návštěvy spočívá prevence v širším slova smyslu rovněž ve formulování standardů zacházení v jednotlivých typech zařízení a bez pochyby i v šíření a požadování dobré praxe. Principy nebo zásady dobré praxe jsou takové postupy či podmínky v zařízení, které lze označit za žádoucí a výrazně převyšující minimální či průměrné standardy zacházení.

Ochránce se zabývá i širším rámcem respektování práv osob umístěných v zařízení. Jedná se např. o právo na rodinný život v případě dětských domovů nebo výchovných ústavů, kdy se ochránce zajímá také o důvody, které vedly k odebrání dítěte a jeho umístění do zařízení, o to, jaká je snaha státu o navrácení dítěte do rodiny. Na základě aktuálních zjištění lze bohužel konstatovat, že práva dětí jsou masivněji porušována právě v těchto souvislostech, nikoliv v kontextu se samotným pobytem v zařízení. Ústavní soud konstatoval (II. ÚS 1945/08), že nevidí důvod pro to, aby 12ti leté dítě nemohlo být vyslechnuto v řízení o ústavní výchově. Více než 80% dětí starších 12ti let během řízení, v němž se rozhodovalo o jejich odejmutí z rodiny vyslechnuto nebylo. ESLP konstantně judikuje (a to i směrem k České republice – viz Wallová a Walla proti České republice, rozsudek ze dne 26. října

⁴⁹ Langášek, T., Ochrana před mučením a špatným zacházením In Pospíšil, I., Kokeš, M.: In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wágnerové u příležitosti životního jubilea, 2009

⁵⁰ <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>, (citována 20. ledna 2012)

2006, stížnost č.23484/04, Havelka a ostatní proti České republice, rozsudek ze dne 21. června 2007, stížnost č. 23499/06), že pokud je dítě z rodiny odejmuto pouze na základě sociálních důvodů, jedná se o porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁵¹, tedy o porušení práva na rodinný a soukromý život. Sociální důvody společně s dalšími byl druhým nejčastějším důvodem nařízení ústavní výchovy, přičemž pouze sociální důvody vedly soud k odebrání dětí ve 13% případů.⁵²

Jako další příklad lze uvést naplňování práva na nezávislý život v komunitě. Toto právo bylo deklarováno „nově“ v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením⁵³, nutno si však uvědomit, že toto právo existovalo již dávno před Úmluvou a měl resp. má ho každý z nás. Určitá skupina osob však byla postupně tohoto práva zbavována, nikoliv však formálně, oficiálně, ale směřováním sociální politiky (budování velkých ústavů mimo běžnou komunitu), politiky na poli zdravotnictví (přetrvávající velké areály psychiatrických léčeben) atd. Lze tedy říci, že čl. 19 Úmluvy je spíše resuscitací tohoto práva a jeho zdůraznění i směrem k osobám s postižením.

Postupem času se před ochráncem otvírají další oblasti, kde zjišťuje, že dochází k porušování práv osob s postižením. Jde např. o rozsáhlou oblast opatrovnictví. Zde ochránce naráží na nepřípravenost (nedostatek pracovníků, nedostatečné znalosti této problematiky) obecních či městských úřadů na výkon tzv. veřejného opatrovnictví, na jejich nulové metodické vedení, ale zejména na problémy spojené s nejasnou a nedostatečnou právní úpravou.

Poslední oblastí, která uzavírá prevenci a ochranu před špatným zacházením je obrana „poškozených“ osob a reálná „vymahatelnost“ jejich práv. Pro představu lze uvést srovnání možností, které mají osoby, jejichž svoboda je omezena na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci a ty, jejichž svobodu omezuje závislost na poskytované péči z důvodu jejich zdravotního stavu nebo postižení, v případě, že jsou porušována jejich práva a chtějí se obrátit na nezávislý orgán se stížností. Osoba ve výkonu trestu se může obrátit především na dozorového státního zástupce, který nadto ve věznicích provádí pravidelné prověrky s cílem zajistit respektování právních předpisů na úseku vězeňství. Odsouzený se může rovněž obrátit na veřejného ochránce práv. Do školských zařízení (tedy dětských domovů a výchovných ústavů) dochází rovněž státní zástupce, ale např. jednou za tři měsíce i orgán sociálně právní ochrany dětí, jejichž posláním by mělo být chránit práva dětí. Děti příp. rodiče se mohou taktéž obrátit na veřejného ochránce práv. Ale kam si může stěžovat osoba pobývající v zařízení sociálních služeb nebo ve zdravotnickém zařízení? Pokud za nezávislý orgán nepovažujeme ředitele zařízení nebo jeho zřizovatele, tak možností, kam se obrátit se stížností na podmínky a zacházení, mnoho není. Registrující orgány (krajské úřady, ministerstvo) se zabývají postupem

⁵¹ Sdělení č. 209/1992 Sb.

⁵² Ochránce při návštěvách analyzoval právní tituly, na jejichž základě bylo dítě odebráno z rodiny. Nasbíral takto přes 500 soudních rozhodnutí.

⁵³ Sdělení č. 10/2010 Sb.m.s.

„*lege artis*“ a tím, zda zdravotnické zařízení splňuje podmínky registrace, Česká lékařská komora se zabývá postupem „*lege artis*“ či neetickým jednáním. Dodržováním práv pacientů, podmínkami, ve kterých žijí, především v případě mnohaletých pobytů např. v psychiatrických léčebnách se žádný nezávislý orgán nezabývá. Ochránce v tomto ohledu vykonává „pouze“ systematické návštěvy, ale individuálními podněty se může zabývat výhradně v případě nařízené ochranné léčby.

K absenci účinného nezávislého orgánu, který by se zabýval vyřizováním stížností těchto osob, ještě přistupuje další faktor, a to závislost na péči, která je případnému stěžovateli poskytována. Samotní pacienti, klienti, ale i jejich příbuzní mají obavy stěžovat si na podmínky v zařízení, na zacházení, a to z prostého důvodu. V případě sociálních služeb poptávka převyšuje nabídku, tudíž příbuzní potažmo samotný klient je rád, že má zajištěnu péči. Možnost svobodné volby zdravotnického zařízení je sice i u pacientů psychiatrických léčeben zachována, nicméně spíše teoreticky, a v řadě případů ani změnou zařízení ke zlepšení podmínek nedojde (viz Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben 2008, Zpráva z následných návštěv psychiatrických léčeb 2010⁵⁴). V neposlední řadě, je třeba si uvědomit, jaké jsou reálné schopnosti těchto osob, účinně bránit svá práva, a to zejména v případě, že nemají žádné příbuzné, popř. tito se o ně nezajímají. Těžko si představit, že osoba trpící demencí nebo osoba s mentálním postižením sama sepíše stížnost, že jsou porušována její práva, že je s ní špatně zacházeno. Tyto osoby se asi stěží budou bránit např. žalobou na ochranu osobnosti. Jedinou možností je, že by jim se sepsáním stížnosti nebo žaloby pomohl personál daného zařízení, popř. jim zprostředkoval právní pomoc.

Lze tedy uzavřít, že prevence špatného zacházení není pouze monitorování a kontrola poměrů v jednotlivých zařízeních, ale taktéž sledování respektování práv osob omezených na svobodě v širším slova smyslu a reálné možnosti těchto osob bránit se, pokud jsou špatnému zacházení vystaveny.

Mgr. Petra Zdražilová, vedoucí oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody Kanceláře veřejného ochránce práv

Aktuální poznámky k problematice ochrany soukromí

Miroslav Antl

Pokud jde o ochranu osob omezených na svobodě, všichni víme, že především vězeňská služba by měla být odpovědná, protože je v přímém kontaktu s osobami vzatými do vazby a osobami odsouzenými ke konkrétnímu trestu odnětí svobody. Protože jsem bývalý státní zástupce, 22 let jsem byl na prokuratuře, následně na nestátním zastupitelství, byl jsem mimo jiné i dozorovým státním zástupcem, resp. dozorovým prokurátorem pro výkon vazby, výkon trestu v roce 1979 ve vazební věznici v Litoměřicích. Tam jsem se učil, jak se má dělat dozor, ale pak jsem zjistil, že se má dělat úplně jinak. Protože kdybych se držel předpisů, tak nic nevytknu, a pokud bych vytknul, tak bych se musel zodpovídat, že se dovolil vytknout.

Systematické návštěvy veřejného ochránce práv jsou podobné, takže jsem to pojal úplně stejně a chodil jsem třeba i několikrát týdně do věznice, někdy i v nočních hodinách. Zkušenost je taková, že neplánované návštěvy mají význam. Sepsání jasného protokolu, kde napíšete úplně všechno, co jste zjistili, tzn. jako protokol v rámci trestního řízení má svůj význam a následná kontrola, neurčená časově, má největší význam. Potom se mění ředitelé věznic, protože nedokážou zodpovědět, proč nebyli schopni odstranit nedostatky, na které upozornila návštěva dozorového státního zástupce.

Vždycky konstatujeme nárůst počtu vězňených osob. My v rámci ústavně-právního výboru jsme vycestovali opakovaně do velmi pracovně náročných zahraničních cest, do Haagu, Paříže. Chtěli jsme postihnout skutečně úplně všechno. Povíдали jsme mimo jiné i o situacích ve věznicích. Mile nás překvapili občané nizozemského království, resp. tamní justiční orgány, které říkaly, že mají jednu třetinu věznic volnou a že ji pronajímají sousední Belgii.

Ústavně-správní výbor chce opravovat, byť k legislativně, třeba technicky chybné návrhy zákonů. Děláme to, vracíme a musím pochválit dolní sněmovnu českého parlamentu, že akceptuje technické výhrady. Máme tendenci zlepšit i legislativní situaci tak, aby byla v praxi použitelná a abychom se neseťkali za měsíc s dalším návrhem zákona, který odstraňuje, co tam někomu uniklo.

Pokud jde o důslednost v rámci výkonu jakéhokoliv dozoru, tzn. jakákoliv návštěva, vím, že veřejný ochránce práv nemá takové nápravné možnosti, jako má třeba státní zástupce v rámci svého dozoru, tzn. v rámci prověrky zjistí, může reagovat příkazem, případně návrhem k soudu. Přesto si myslím, resp. jsem o tom přesvědčen, že v případě zjištění podezření trestní činnosti, musí podat trestní oznámení.

Rozdělujeme na trestné činy mezi obviněnými a odsouzenými, známe šikanu ze strany příslušníků vězeňské služby, ale i policistů, případně státních zástupců nebo soudců.

Zde v jednacím sále proběhla diskuse i na téma trestního řádu. Jde o zákon č. 181/2011. Novelou byla provedena diferenciacie kázeňských trestů na závažnější a méně závažné. Závažnější podléhají přezkumu soudnímu, tedy z hlediska správního trestání.

Na minulém plénu jsme projednávali i zelenou knížku, která k nám směřuje z evropské unie, a která souvisí s trestním soudnictvím v oblasti zadržení. Přijali jsme asi sedm doporučujících bodů, resp. bodů, které komentují žádost v rámci zelené knihy. Mimo jiné jsme řekli, že česká republika, resp. Senát parlamentu ČR říká, že je toho názoru, že ČR udělala pokrok např. v oblasti alternativních trestů, trestního řízení, včetně vazebního, a její legislativní úprava v oblasti pokrytých zelenou knihou je na vysoké úrovni.

Závěrem bych chtěl říct, že institut veřejného ochránce práv má určitě důvěru obyvatel. Institut veřejného ochránce práv má důvěru senátorek a senátorů. Mohu konstatovat, že pan ombudsman ví, že když byl na jednání Ústavně-právního výboru, že jsme ho jen a jen chválili. A to nejen za jeho výroční zprávu, ale za jeho činnost. Jsem přesvědčen, že institut veřejného ochránce práv má mít i důvěru legislativní a zaslouží si lepší a účinnější zákonnosti, resp. nástroje při prosazování, resp. nápravě nezákonností.

V tuhle chvíli jako předseda Ústavně-právního výboru Senátu Parlamentu ČR Vám říkám, že jsme připraveni o nich věcně diskutovat a skutečně Vám pomoci ve Vaší nelehké práci. K tomu Vám přeji hodně úspěchů a zejména zdraví, které je potřebné pro všechny.

JUDr. Miroslav Antl, předseda Ústavně-právního výboru Senátu Parlamentu ČR

Veřejný ochránce práv jako komplementární prvek ochrany ústavního práva na nedotknutelnost osoby

Faisal Hussein

Tomáš Langášek

Na ústavní úrovni je nedotknutelnost osoby (a jejího soukromí) zaručena čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); v čl. 7 odst. 2 stanoví Listina, že „*nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu*“. Ochrana předmětných práv, která jsou garantována i četnými mezinárodněprávními dokumenty, si v praxi vyžaduje vytvoření adekvátních institutů a mechanismů. V tomto příspěvku bych se chtěl, v návaznosti na úvodní slova veřejného ochránce práv pronesená na této konferenci stručně zamyslet nad tím, o jaké situace a instituty se ve zmíněném kontextu může mj. jednat, a zejména nad tím, jak ombudsman jejich prostřednictvím působí (či může působit) k ochraně daných práv.

Ve smyslu již citovaného čl. 7 odst. 1 Listiny můžeme garancí nedotknutelnosti osoby rozumět především garanci práva na zachování tělesné a duševní integrity, tj. vyjádření zásadní nepřípustnosti jakýchkoli nedobrovolných zásahů do tělesné schránky člověka a jeho vědomí, jež může být v některých případech prolomena zákonem, avšak s výjimkou zásahů kvalifikovaných jako mučení a špatné zacházení dle čl. 7 odst. 2 Listiny. V tomto smyslu představuje nedotknutelnost osoby konkretizaci obecného principu lidské důstojnosti dle čl. 1 Listiny, projevující se v tělesné a duševní sféře člověka. Význam této garance narůstá, a to spolu s hrozbami vůči konceptu lidské důstojnosti, jež jsou spojeny s překotným rozvojem mnoha vědních oborů, zejména biomedicíny. Právě v daném směru je ochránce důležitým komponentem systému ochrany uvedených práv.

Závažnost výše uvedeného souboru základních práv, a tím i zprostředkovaně příslušné činnosti ochránce, je dána také tím, že nedotknutelnost osoby svědčí každému člověku bez ohledu na občanství, svéprávnost, zdravotní stav či věk; jedná se o součást komplexu práv, resp. svobod tzv. první generace (*status negativus*), a proto je ústavní příkaz adresován zejména státu, potažmo veřejné moci. Garance nedotknutelnosti osoby však klade na stát i pozitivní závazky, vyplývající z jeho ochranné funkce, a jejich prostřednictvím a efektu prozařování základních práv dopadá i na horizontální vztahy. Své pozitivní závazky stát naplňuje především vytvořením adekvátního normativního rámce pro ochranu tělesné a duševní integrity v oblasti trestní represe, ve sféře medicínského práva i práva občanského. Tyto pozitivní závazky státu však mají i procesní aspekt, tzn., že stát musí vytvořit také normativní rámec pro efektivní uplatnění procesních prostředků ochrany práv; významnou součástí tohoto „procesního aspektu“ je, jak již bylo naznačeno, i ochránce.

Pokud byla zmínka o medicínském aspektu věci, nelze v daném kontextu pominout významnou mezinárodní smlouvu, kterou je Úmluva (Rady Evropy) o lidských právech a biomedicíně (č. 96/2001 Sb. m. s.); má charakter smlouvy lidskoprávní ve smyslu dřívějšího znění čl. 10 Ústavy, jako taková je bezprostředně závazná a má přednost před zákonem; Ústavní soud ji také vtaňuje do ústavního pořádku (viz nálezný sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011). Klíčovým ustanovením dané Úmluvy je čl. 5, který zakotvuje *zásadu svobodného a informovaného souhlasu*.⁵⁵ Ze samotné nedotknutelnosti osoby přitom plyne, že jakýkoli zásah do tělesné a duševní integrity je nepřipustný, pokud se tak neděje na základě svobodného a informovaného souhlasu dané osoby. Na zákonné úrovni tento institut nachází své vyjádření v § 23 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, resp. s účinností od 1. 4. 2012 v § 34 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Svobodný a informovaný souhlas je přitom účinnou zárukou toho, že léčebné metody a postupy zasahující tělesnou a duševní integritu člověka jsou uplatňovány v jeho zájmu a ve prospěch jeho zdraví. Lze vycházet z toho, že především pacient jako autonomní bytost musí nakonec posoudit, co je či není pro jeho dobro a co podstoupí, i když sám nedisponuje odbornými znalostmi, a i když je zdravotníky ubezpečován, že pro něj chtějí jen to nejlepší; na tomto východisku nemůže nic změnit ani riziko, že pacient učiní chybné rozhodnutí [v tomto smyslu lze odkázat např. na nálezný sp. zn. IV. ÚS 639/2000 ze dne 18. 5. 2001 (N 77/22 SbNU 157), kde se Ústavní soud vyslovil k zásadě svobodného rozhodování v otázkách péče o vlastní zdraví pacienta]. Důležitost svobodného a informovaného souhlasu je dána také tím, že vyrovnává odbornou převahu lékaře nad pacientem, činí z nich rovné subjekty a vytváří předpoklad pro nastolení vzájemné důvěry, jež je pro úspěšnou léčbu nepostradatelná. Svobodný a informovaný souhlas dodává zákroku nezbytnou legitimizaci a současně je exoneračním důvodem (tedy ten, kdo předem svobodně a informovaně poskytl souhlas se zákrokem, nemůže se již dovolávat porušení nedotknutelnosti své osoby).

Výše nadepsaný obšírný výklad k institutu svobodného a informovaného souhlasu byl uveden s ohledem na to, že to byl právě veřejný ochránce práv, kdo svého času přispěl k jeho zviditelnění a dalšímu posílení jeho postavení v českém právním řádu. Jednalo se o tzv. případ *sterilizace romských žen*. Ve svém stanovisku (sp. zn. 3099/2004/VOP/PM) se ochránce (již tehdy) dotkl několika neuralgických bodů předmětného institutu. Jím tak byla a je např. otázka srozumitelnosti a relevantnosti informací poskytnutých pacientovi a jeho schopnosti jim skutečně porozumět (účelem není „vychovat“ z pacienta lékaře tím, že je zahrnut masou speciálních odborných informací, a nelze za ně považovat ani čistě formální a

⁵⁵ „Jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. Tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích. Dotčená osoba může kdykoli svobodně svůj souhlas odvolat.“

alibistický postup spočívající v tom, že pacient obdrží rozsáhlé formuláře, jež má podepsat a potvrdit, že byl řádně informován a se vším souhlasí). Roli hraje i aktuální zdravotní stav pacienta, jeho věk, inteligence a vzdělání. Konkrétně pak ochránce vyslovil v případě nedobrovolných sterilizací doporučení (jímž se dotkl problému dostatečného časového prostoru pro rozhodování pacienta), aby právní úprava stanovila, že mezi vyslovením souhlasu se sterilizací musí uplynout přiměřená lhůta, ne kratší než sedm dnů. Lze přitom s povděkem kvitovat, že většina zmíněných bodů, které svého času ve svém stanovisku ochránce bral v potaz, našla „dnes“ svůj odraz ve zmíněném zákoně o zdravotních službách.

Pokud byla řeč o exoneraci v případě udělení svobodného a informovaného souhlasu, lze o ní uvažovat pouze v případě, že dané postupy jsou *lege artis*.⁵⁶ Předmětné profesní standardy však podléhají vývoji, a ne vždy existuje jednoznačná odpověď pro to, co *lege artis* je a co není. Příkladem mohou být *kastrace*, a to jak chemické, tak zejména chirurgické; posledně jmenované jsou dnes uplatňovány prakticky jen v České republice. Jejich problematičnost je dána také tím, že jde o zákroky v podstatě mutilační (mrzačící), jsou-li vykonávány na jinak zdravých orgánech. Zpochybňována bývá také svoboda souhlasu s kastrací, poskytnutého osobou ve výkonu trestu, ochranného léčení či zabezpečovací detence. Přestože zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách s účinností od 1. 4. 2012 úpravu chirurgických kastrací zpřesňuje, přidává soudní autorizaci a zakazuje jejich provádění ve zdravotnických zařízeních Vězeňské služby a osobám ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody (nikoli však ve výkonu ústavního ochranného léčení a zabezpečovací detence, kde se provádějí především), pochybnosti přetrvávají. Byly přitom velmi důrazně vyjádřeny v opakované kritice ze strany evropského Výboru proti mučení (CPT), ve zprávách z jeho návštěv. Vzhledem k tomu, že ochránce plní roli tzv. národního preventivního mechanismu ve smyslu Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 78/2006 Sb. m. s.), a tedy funkci obdobnou CPT, nelze vyloučit, že sehraje i v této otázce v budoucnu podobně důležitou roli jako v případě informovaných a svobodných souhlasů u sterilizací.⁵⁷

Pokud jsme se v předchozím odstavci dotkli problematiky tzv. *špatného zacházení* (v užším smyslu nelidské, kruté či ponižující zacházení), je zřejmé, že minimálně v důsledku zmíněného opčního protokolu, který našel svůj reflex posléze i v § 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv⁵⁸ (i když lze

⁵⁶ V tomto smyslu srov. např. čl. 4 Úmluvy o biomedicíně: „*Jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, je nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy.*“

⁵⁷ Obdobně snad lze uvažovat o tom, zda v budoucnu ochránce nevystoupí jako aktivní činitel do případného posuzování (ať již koncepčního nebo individuálního) nedotknutelnosti osoby v případě plošné povinnosti podrobit se preventivnímu očkování či spíše posuzování oprávněnosti a výše případně udělené (správní) sankce (srov. případ dle nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011).

⁵⁸ „*Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit*

samozeřejmě vzít v potaz i § 1 odst. 1 zmíněného zákona),⁵⁹ je ochránce součástí systému záruk práv uvedených v § 7 odst. 2 Listiny.

Pojem špatného zacházení přitom definovala např. důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony: *„Špatným zacházením je třeba v obecném smyslu rozumět jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodním právem či v překračování zákonů a podzákoných právních předpisů, ale i v neplnění více či méně závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů lege artis.“*

Na tomto místě není účelné dopodrobna rozebírat otázky spojené s vymezením špatného zacházení. V souvislosti s činností ochránce je však vhodné zmínit, že tento pojem je rozpracován také v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.⁶⁰ Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že pojem špatného zacházení podléhá vývoji a v budoucnu může být jako špatné zacházení vyhodnoceno i jednání, které v minulosti této hranice nedosáhlo.⁶¹ Nejen pro verifikaci skutkových okolností a systémového kontextu, včetně zpřesňování pojmu špatného zacházení hrají důležitou roli preventivní kontrolní mechanismy, ať už na mezinárodní úrovni (CPT ve vztahu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) či na úrovni vnitrostátní, kdy příkladem je právě veřejný ochránce práv.⁶²

ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.“

⁵⁹ „Veřejný ochránce práv (...) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“

⁶⁰ Zejména judikatura vztahující se k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

⁶¹ Viz *Selmouni proti Francii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 7. 1999, stížnost č. 25803/94, § 101: „Avšak s ohledem na to, že Úmluva je ‚živý nástroj, který musí být interpretován ve světle současných životních podmínek‘ (viz mj. rozsudky *Tyrer proti Spojenému království*, 25. dubna 1978, *Série A* č. 26, s. 15-16, § 31, výše cit. *Soering*, s. 40, § 102, a *Loizidou proti Turecku*, 23. března 1995, *Série A* č. 310, s. 26-27, § 71), se Soud domnívá, že některé činy dříve kvalifikované jako ‚nelidské či ponižující zacházení‘, a ne jako ‚mučení‘, by v budoucnu mohly být kvalifikovány jinak. Soud je totiž toho názoru, že stoupající úroveň požadavků v oblasti ochrany lidských práv a základních svobod implikuje, souběžně a nevyhnutelně, větší tvrdost při posuzování zásahů do základních hodnot demokratických společností.“

⁶² Příklad vývoje pojmu špatného zacházení může představovat srovnání judikatury v případě nuceného podávání stravy duševně příčetnému vězni, který držel hladovku (*Nevmerzhitsky proti*

V závěru tohoto příspěvku bych rád shora uvedené „difuzní“ poznámky na téma ochrany lidské důstojnosti propojil se slovy veřejného ochránce práv, která pronesl v úvodu tohoto setkání. Dr. Varvařovský se ve svém projevu dotkl problému spočívajícího v tom, že z práv jednotlivců se často ukrajuje s odůvodněním, že je to pro jejich dobro. Právě v tomto smyslu snad lze mít za to, že by ochránce měl stát na straně svobody jedince, byť by se mělo jednat o jakousi „vzpouru proti expertům“ a proti jejich „diktátu“ a tak chránit důstojnost konkrétního člověka v podobě jeho svobody rozhodovat o vlastním životě a jeho důstojnost zakládající se na možnosti nést zodpovědnost za vlastní život (viz příklad s informovaným souhlasem).

Zároveň, jak již bylo také naznačeno, může ochránce posouvat etické i právní hranice toho, co je ve vztahu veřejné moci (či obecně nositelů autority) vůči jednotlivci přípustné; v tomto směru lze odkázat na zmíněné případy projednávané Evropským soudem pro lidská práva ve věci nuceného krmení, či, v obecné rovině, na posuny ve vnímání toho, co je a není špatným zacházením v závislosti na „*stoupající úrovni požadavků v oblasti ochrany lidských práv a základních svobod*“.⁶³ Zákon o veřejném ochránci práv přitom dává ochránci mj. kompetenci chránit osoby omezené na osobní svobodě proti špatnému zacházení, kterýžto pojem citovaný zákon chápe velmi široce a dává ochránci poměrně velký prostor pro dynamiku jeho „ombudsprudence“. Ochránce i proto může ve vnitrostátním rámci sloužit jako komplementární prvek k ústavnímu soudnictví (resp. soudnictví obecně, neboť ochrana základních práv je úkolem všech soudů), podobně jak to činí CPT ve vztahu k Evropskému soudu pro lidská práva. Jak již také bylo naznačeno, při verifikaci skutkových okolností a systémového kontextu sehrávají takové preventivní kontrolní mechanismy nezastupitelnou roli a snad teprve ony činí ochranu práv jednotlivců „úplnou“. Ochrana ústavních práv se totiž často neobejde bez informací, které do systému dodává právě takový „mechanismus“ jako je veřejný ochránce práv, jakožto orgán vstupující přímo do konkrétních příběhů; může tak činit operativním způsobem a nikoli jen akademicky a abstraktně, jak to někdy hrozí (ústavnímu) soudnictví.

Je sice skutečností, že zmíněné preventivní mechanismy a příslušné orgány (a tedy i ochránce) někdy mohou „slyšet trávu růst“,⁶⁴ ale to nelze považovat za něco,

Ukrajně, rozsudek z 5. 4. 2005, stížnost č. 54825/00) a v případě nuceného krmení osoby nedobrovolně umístěné v psychiatrickém vězeňském zařízení (*Herczegfalvy proti Rakousku*, rozsudek z 24. září 1992, série A č. 244; Evropský soud pro lidská práva neoznačil příslušné jednání za špatné zacházení).

⁶³ Viz pozn. č. 7 a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Selmouni proti Francii*.

⁶⁴ Lze např. do jisté míry shledat určitý rozpor mezi stanoviskem veřejného ochránce práv k sejmutí bukálního stěru proti vůli dotčené osoby (ochránce mj. naznačil, že takový zákrok lze označit za invazivní; viz stanovisko dostupné na http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Policie/DNA-ZSO.pdf) a pozdějším stanoviskem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st 30/10 ze dne 30. 11. 2010 (439/2010 Sb.); na druhou stranu však ochránce i v tomto stanovisku upozorňoval na obdobné problémy (možné dotčení práv dle čl. 10 odst. 3 Listiny, dle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě), jako to učinila ve svém disentu k předmětnému stanovisku soudkyně Eliška Wagnerová.

co by bylo principálně na škodu. I takový případ totiž může vést k vyvolání (odborné) debaty a následnému posunu názorů na to, co je vůči jednotlivci ještě ze strany veřejné moci přípustné. Jsem toho názoru, že veřejnému ochránci práv se právě v tomto směru v uplynulých letech dařilo přispět k humanizaci nakládání s osobami, které jsou či byly omezeny na své svobodě a celkově k ochraně důstojnosti lidí v České republice.

JUDr. Faisal Husseini, právník analytického odboru Ústavního soudu

JUDr. Tomáš Langášek, generální sekretář Ústavního soudu

Ochrana osob omezených na svobodě

Práva osob zbavených způsobilosti k právním úkonům

Barbora Rittichová

Případ pana Červenky

V České republice je aktuálně téměř 27 000 osob zbavených způsobilosti k právním úkonům a takřka 6 000 osob ve způsobilosti omezených. Jedná se o velmi vysoké počty osob, jejichž život je rozhodnutím soudu omezen v mnoha oblastech. Kromě ztráty možnosti rozhodovat o svém životě či hospodařit se svým majetkem se takové rozhodnutí dotýká i jejich práva na spravedlivý proces. Osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům nemůžou samostatně podávat návrhy nebo žaloby a prostřednictvím nich se domáhat ochrany svých práv⁶⁵. Ve svém příspěvku bych chtěla na příkladu z praxe poukázat na složitou situaci lidí pod opatrovnictvím při realizaci jejich základních práv.

Na Ligu lidských práv se na počátku roku 2011 obrátil pan Jaroslav Červenka, člověk, který byl soudem zbaven způsobilosti k právním úkonům. Ve svém dopisu si stěžoval na to, že je držen v domově se zvláštním režimem proti svoji vůli.

Dne 7. února 2011 byl pan Červenka, který jinak dosud žil ve svém pražském bytě, odvezen svým opatrovníkem do zmiňované instituce. Před převozem mu opatrovník sdělil, že ho odváží do zařízení, kde by měl podstoupit rehabilitaci své nemocné nohy. (Neměl tedy své oblečení, zubní kartáček, nabíječku na svůj mobil apod.) Uzavření smlouvy o sociálních službách mezi opatrovníkem a ředitelem instituce proběhlo zcela bez přítomnosti pana Červenky⁶⁶. Pan Červenka dostal kopii smlouvy i domovní řád až po několika měsících. To vše přes to, že se jedná o vysokoškolsky vzdělaného člověka, u kterého bylo i v době uzavírání smlouvy zřejmé, že je schopen obsahu smlouvy porozumět.

Od okamžiku, kdy byl tento muž proti své vůli umístěn do zmiňovaného zařízení, se dožadoval pomoci a chtěl se dostat zpět domů. Volal na policii, psal dopisy svému opatrovnickému soudu, kontaktoval úřady. Nikdo s ním ale nejednal, protože se jednalo o člověka zbaveného způsobilosti k právním úkonům.

Přesto, že pan Červenka nespáchal žádný trestný čin, nikoho neohrožoval, nebyl nebezpečný sobě ani okolí, byl podroben velmi restriktivnímu režimu. Budova, ve

⁶⁵) Vyjma samotného řízení o způsobilosti k právním úkonům

⁶⁶) Takové jednání je mj. v rozporu se Standardy kvality sociálních služeb, např. č. 3 – jednání se zájemcem o sociální službu, 4 – smlouva o poskytování sociální služby, č. 12 – informovanost o poskytované sociální službě. (Standardy kvality jsou přílohou č. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách.)

kteře pobýval, byla téměř neustále zamčena. Na vycházky sám nesměl, nemohl ani do místního obchodu, ani na poštu. Svoji korespondenci posílal většinou tajně.

Pan Červenka informoval o své těžké situaci opatrovnícký soud. U něj se taktěž vícekrát snažil o navrácení své způsobilosti k právním úkonům. Soud však nejenže nesouhlasil s navrácením jeho způsobilosti, ale vydal rozhodnutí o tom, že panu Červenkovi nepřísluší ani právo podávat návrhy na navrácení způsobilosti po dobu jednoho roku. Situaci v domě se zvláštním režimem dále neřešil.

Panu Červenkovi se podařilo, zřejmě za pomoci sociální pracovnice, která docházela za jiným klientem, spojit se s kanceláří Veřejného ochránce práv a Ligou lidských práv. Věc tedy začaly řešit instituce, které se rozhodly jeho problémy doopravdy zabývat. Pokoušel se však také kontaktovat místně příslušný soud v dosahu zařízení. Ani ten však jeho situaci efektivně neřešil.

Zřejmě vlivem celkové tlaku vyvíjeného na různé instituce se záměrem řešit problém pana Červenky došlo 27. září 2011 k tomu, že byl pan Červenka za zřízení propuštěn. Brzy poté vydal ombudsman zprávu o svém šetření v tomto případě. Svými závěry se přiklonil k aktuálním právním trendům v této oblasti.

Podobným případem se totiž již v roce 2000 zabýval Ústavní soud Slovenské republiky⁶⁷. Při téměř shodné legislativní úpravě jako v současné době v České republice soud ve svém rozhodnutí uvedl:

„... režim periodického preskúmvania držania osôb v zdravotníckych zariadeniach zakotvený v ustanoveniach § 191a až 191f Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len “OSP”), ktorý sa podľa názoru ústavného súdu vzťahuje aj na osoby umiestnené a držané v domovoch sociálnych služieb a pozbavené spôsobilosti na právne úkony.“

...

Pre osoby zbavené spôsobilosti na právne úkony a umiestnené v domovoch sociálnych služieb nie je vytvorený zvláštny právny mechanizmus ochrany ich práv podľa čl. 17 ods. 1 a 6 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy. Táto situácia im v právnom štáte nemôže byť na ujmu. Preto treba na ochranu ich uvedených práv použiť najbližší podobný mechanizmus, ktorý upravuje § 191a až § 191f OSP.“

O několik let později se k této problematice vyjádřil i ruský Ústavní soud, který se zabýval obdobnou situací v případě pana I. A. Ibragimova⁶⁸. Ruský občanský zákoník, obdobně jako občanský zákoník český, umožňuje soudu zbavit osobu způsobilosti k právním úkonům. Stejně jako i v případě české praxe, je v oblasti zdravotnictví a sociální péče zákonem vyžadován při umístění člověka zbaveného

⁶⁷) Rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 23. srpna 2000, sp. zn. III. ÚS 45/00.

⁶⁸) Rozhodnutí ruského Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2011, sp. zn. 114-O-II/2011. Rozhodnutí je dostupné v ruském jazyce na stránkách ruského Ústavního soudu: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

způsobilosti k právním úkonům jen souhlas jeho opatrovníka. Samotná faktická způsobilost⁶⁹ tohoto člověka zkoumána není a v případě jeho nesouhlasu nedochází k zahájení řízení o nedobrovolné hospitalizaci. Tato praxe se stala předmětem stížnosti před ruským ústavním soudem. Ten ve svém rozhodnutí konkrétně uvedl:

„Umístění osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům ve specializovaném ústavu sociální péče, obdobně jako v případě umístění do psychiatrické léčebny, by mělo být založeno na soudním přezkumu zákonnosti takového rozhodnutí. Soudní přezkum slouží jako pojistka proti neodůvodněnému zbavení osobní svobody v těchto institucích.

...

*Navíc, na rozdíl od psychiatrických léčeben, v případě ústavů sociální péče je člověk umísťován na základě rozhodnutí opatrovníka a doporučení zdravotnické komise, a to za účasti psychiatra. I kdybychom vzali do úvahy možnost kolektivního rozhodování, i tak nelze ospravedlnit nedostatek soudní kontroly, protože pouze soud má pravomoc rozhodnout, a to na základě objektivního a úplného posouzení případu, o zásazích do práv, která jsou ve své povaze ústavní povahy“.*⁷⁰

Veřejný ochránce práv se tedy k otázce umístění stěžovatele do zařízení postavil obdobně. Dne 12. října 2011 byla vydána zpráva Veřejného ochránce práv. V tomto dokumentu dospěl k tomuto závěru:

„Umístění osoby do domova se zvláštním režimem, kde jsou uplatňována režimová pravidla zasahující do ústavně zaručených práv, konkrétně do práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy musí být schváleno soudem.

Pokud osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům, nebo ve způsobilosti k právním úkonům v tomto ohledu omezená, vyjádří v průběhu pobytu nesouhlas se svým umístěním v zařízení a tuto osobu není možné ze zařízení propustit, je třeba

⁶⁹) Faktická způsobilost člověka dokazuje jeho skutečné schopnosti a dovednosti, například při rozhodování o své osobě.

⁷⁰ Překlad zabezpečil Maroš Matiaško, srovnej ruský originál s. 7 rozsudku: „Соответственно, помещение недееспособных лиц в специализированное (психоневрологическое) учреждение для социального обеспечения, как и помещение лиц в психиатрический стационар в целях лечения, должно сопровождаться судебной проверкой обоснованности принятого уполномоченными органами решения, которая служит гарантией от необоснованного содержания в таких учреждениях

...

При этом то обстоятельство, что помещение недееспособного лица в специализированное (психоневрологическое) учреждение для социального обеспечения, в отличие от госпитализации в психиатрический стационар, производится по решению органа опеки и попечительства на основании заключения врачебной комиссии с участием врача-психиатра, даже с учетом возможности принятия такого решения в коллегиальном порядке не может компенсировать отсутствие судебного контроля, поскольку только суд по итогам объективного и всестороннего рассмотрения дела вправе принимать”.

iniciovat řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče podle ustanovení § 191a a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu“.

Skutečnost, že celý případ musel začít řešit ombudsman a Liga lidských práv, aby došlo k nápravě nežádoucího stavu, dokládá problémy při uplatňování práv osob s duševním postižením. Pouze tyto organizace jednaly s panem Červenkou jako se subjektem práva, bez ohledu na rozhodnutí o jeho statusu. Je faktem, že osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům byla a je pro ostatní pouze objektem, něčím o čem se rozhoduje. Přesto, že pan Červenka se obrátil na všechny instituce, které mu mohly poskytnout pomoc, žádná tak neučinila. Když se poté dožadoval jejich konání, a to prostřednictvím namítání průtahů v řízení, bylo mu zabráněno v přístupu k soudům s odůvodněním, že nemá způsobilost k právním úkonům.

Podle článku 12 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením mají všechny osoby se zdravotním postižením právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva a na zachování právní způsobilosti ve všech oblastech života. Aktuální Občanský zákoník je ve zjevném rozporu s touto mezinárodní úmluvou, jíž je Česká republika vázána. Návrh nového Občanského zákoníku již sice zbavení způsobilosti k právním úkonům neumožňuje, jsou zde ovšem nově upraveny instituty doposud neznámé, například Nápomoc při rozhodování. Podle nového zákona se může osoba, se zachováním své plné způsobilosti k právním úkonům, domluvit s jiným člověkem, že jí bude poskytovat podporu například při jednání s úřady či hospodaření s penězi⁷¹.

Nejen vzhledem k celosvětovým lidskoprávním trendům je třeba zamyslet se nad postavením osob s duševním postižením a zneužíváním institutu zbavování způsobilosti k právním úkonům. V současné době senátoři mohou využít svoji pravomoc a prostřednictvím hlasování o návrhu nového občanského zákoníku tak podpořit novou a lepší úpravu pro tyto osoby. Doufejme tedy, že poté již nebude docházet k takovým příkořím, jaké zažil pan Červenka.

Mgr. Barbora Rittichová, Liga lidských práv a MDAC

⁷¹⁾ Občanský zákoník obsahuje ale i další nové instituty viz. např. Durajová, Z., Rittichová, B. *Právní postavení uživatelů v procesu transformace sociálních služeb*. Metodika zpracovaná na základě zakázky MPSV v projektu „Podpora transformace sociálních služeb“ hrazeného z prostředků Evropského sociálního fondu, Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a Státního rozpočtu České republiky. Brno: 2011. Dostupné online z http://www.mpsv.cz/files/clanky/10791/Pravni_postaveni_uzivatelu_v_procesu_transformace_socialnich_sluzeb.pdf

Veřejný ochránce práv jako těleso pro rovné zacházení

Michal Čermák

Cílem příspěvku je vymezení role a dosavadní činnosti ochránce v jeho relativně nové působnosti, kterou je ochrana osob před diskriminací.

V prosinci roku 2009 se veřejný ochránce práv stal tzv. „tělesem pro rovné zacházení“ dle antidiskriminačního zákona. Svěřením nové působnosti ochránce, jejímž cílem je pomoci obětem diskriminace, došlo i k naplnění požadavků příslušných směrnic Evropské unie. V Kanceláři veřejného ochránce práv vzniklo oddělení rovného zacházení, které je věcně a technicky ochránci odpovědné za běh antidiskriminační agendy. V oddělení je zaměstnáno t. č. 7 zaměstnankyň a zaměstnanců (právničky a právníci a externí vedoucí výzkumu/socioložka). Ochránce je od roku 2010 rovněž členem evropského sdružení těles pro rovné zacházení Equinet.

Vizí ochránce na poli antidiskriminačního práva je společnost poučená o diskriminaci. V takové společnosti potom dochází k diskriminaci pouze ojediněle. Cíli ochránce ve jmenované agendě je efektivně pomáhající těleso pro rovné zacházení a také zařazení diskriminace jako seriózního tématu do celospolečenské diskuse. Činnost ochránce na poli antidiskriminační agendy stojí na **3 pilířích: Informovat, vzdělávat a pomáhat**. V rámci prvního pilíře, informovat, realizuje ochránce aktivity, které mají dopad na nejširší veřejnost. Mezi takové aktivity patří především publikace doporučení, která reagují na často ožehavá či dlouhodobě neřešená témata ve společnosti pohledem antidiskriminačního práva. Doporučení působí především preventivně proti výskytu diskriminace ve společnosti. Ke dnešnímu dni ochránce publikoval 6 doporučení, přičemž některá z nich si získala poměrně rozsáhlou pozornost odborné, ale i laické veřejnosti (např. doporučení týkající se kritérií pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání či doporučení týkající se problematiky cenového rozlišování aj.). Do aktivit prvního pilíře lze podřadit i další zákonnou povinnost, kterou ochránce ve věcech působení proti diskriminaci má: výzkum. Ochránce svou zákonnou povinnost naplnil a v roce 2011 uskutečnil 1 rozsáhlý výzkum, který se týkal férového náboru uchazečů o zaměstnání. Pověření pracovníci ochránce analyzovali více než 12.000 inzerátů. Z analýz vyplynulo, že 17% inzerátů mělo diskriminační charakter, nejčastěji docházelo k diskriminaci z důvodu věku, která byla následována diskriminací z důvodu pohlaví. V současné době ochránce začal realizovat další výzkum, který se zabývá etnickým složením žáků základních škol praktických.

Co se týče 2. pilíře, vzdělávat, ochránce realizoval značné množství přednášek pro odbornou i laickou veřejnost a to zejm. ve spolupráci či na pozvání nevládních

organizací či organizačních složek státu. Novinkou pro rok 2012 jsou vzdělávací workshopy určené specialistům lidských zdrojů korporátní sféry. Ve spolupráci s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity vyučují právničky a právníci Kanceláře veřejného ochránce práv antidiskriminační právo v rámci předmětu Klinika antidiskriminačního práva. Absolventi kliniky mají možnost seznámit se s prací ochránce v rámci praxe v oddělení rovného zacházení. Ke dnešnímu dni absolvovalo praxi v oddělení rovného zacházení na 25 budoucích právniček a právníků.

Třetím a zároveň a nejdůležitějším pilířem činnosti ochránce na poli antidiskriminace a rovného zacházení je pilíř pomáhat. Ochránce poskytuje obětem diskriminace komplexní pomoc při řešení situací spojených s prožitkem diskriminace. Ochránce nejprve případ namítané diskriminace zhodnotí z hlediska práva. Často v případech namítané diskriminace zahájí šetření. Oběť diskriminace má k dispozici zprávu ochránce, zdali v jejím případě dle názoru ochránce došlo či nedošlo k nezákonné diskriminaci. Oběti, v případě, že ochránce zjistil známky diskriminačního jednání, je nabídnuta metodická pomoc, aby mohla svou situaci co nejefektivněji řešit. Za tím účelem ochránce spolupracuje s českou advokátní komorou a neziskovou organizací Pro bono alliance. V roce 2010 se ochránce zabýval 175 případy namítané diskriminace, v roce 2011 to ke dnešnímu dni je 262 případů. Postupem času, tím, že se ochránce v očích veřejnosti začíná čím dál více profilovat jako nejvhodnější prostředek ochrany obětí diskriminačního jednání, má počet případů stěžovateli namítané diskriminace výrazně stoupající charakter.

Mgr. Michal Čermák, vedoucí oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv

Působení ochránce ve vybraných oblastech antidiskriminačního práva

Anna Hořínová

Následující příspěvek shrnuje klíčové výstupy ombudsmana jako tělesa pro rovné zacházení (*equality body*) v nejfrekventovanějších oblastech antidiskriminačního práva: oblasti zboží a služeb (včetně bydlení), zaměstnání a vzdělání. Zákonným podkladem pro činnost ochránce při naplňování práva na rovné zacházení je ust. § 1 odst. 5 ve spojení s ust. § 21b zákona o veřejném ochránci práv⁷². Ochránce v návaznosti na druhé zmiňované ustanovení především metodicky pomáhá obětem diskriminace, k aktuálním otázkám provádí výzkum a vydává doporučení. Krom toho zabezpečuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Svým prvním **Doporučením k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu** z března roku 2010 reagoval ochránce na značné množství podnětů, které mu byly adresovány v souvislosti s výběrem nájemců obecních bytů. Ochránce se zde komplexně vyjádřil zejména k tomu, jaké postavení má obec coby pronajímatel, a také, kde se nacházejí limity autonomie její vůle dané antidiskriminačním zákonem. Zopakoval zde opět své přesvědčení, že obec coby veřejnoprávní korporaci nelze stavět zcela na roveň soukromému pronajímateli, byť samotný nájemní vztah se pochopitelně vždy řídí občanským zákoníkem⁷³ (tj. čistě soukromoprávní normou). Dále ochránce pojmenoval, která kritéria pro výběr mezi žadateli o obecní lze považovat za diskriminační. Ze současného pohledu je třeba říci, že **mezi podněty na diskriminaci v oblasti služeb obecní bydlení stále dominuje**. Nejčastěji je přitom jako důvod diskriminace namítána etnicita.

Svůj **první výzkum** realizoval ochránce v první polovině roku 2011. Týkal se druhé nejfrekventovanější oblasti antidiskriminační působnosti - oblasti **zaměstnání**. Výzkum byl specificky zaměřen na problém diskriminační inzerce, jehož existenci potvrzovaly zejména individuální podněty ochránci. Ochránce uskutečnil výzkum na relativně obsáhlém vzorku inzerátů; výzkumný tým jich vyhodnotil něco málo přes 12.000. Ukázalo se, že diskriminační inzerce není jevem nikterak ojedinělým, jelikož za diskriminační bylo možno označit takřka 17% z celkového počtu hodnocených inzerátů. Součástí publikace výzkumu je kromě popisu metodologie a podrobnější struktury učiněných zjištění i **právní analýza** nejčastějších diskriminačních jevů v pracovní inzeraci. Nejčetnější diskriminační důvody, jež se v inzeraci objevovaly, byly **věk** (přes 10%) a **pohlaví** (přes 6%). Diskriminace na základě zdravotního a rodinného stavu, stejně jako z důvodu státní příslušnosti, nebyla ve zkoumané inzeraci zastoupena ve větší míře.

⁷² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů.

Z činnosti ochránce v pracovněprávní oblasti vyplývá ještě další poznatek: Stále přetrvává nízké povědomí o tom, že nepřímou diskriminací na základě zdravotního postižení je také, když zaměstnavatel odmítne nebo opomene přijmout **tzv. přiměřená opatření** k výkonu pracovní činnosti zdravotně postiženého zaměstnance. Nepřímé diskriminace se takový zaměstnavatel nedopustí jedině tehdy, pokud by pro něj realizace takových opatření znamenala nepřiměřené zatížení (finanční atp.).

Diskriminace je dále nejčastěji namítána **v přístupu ke vzdělání a při uskutečňování práva na vzdělání**. Postupem času tedy v činnosti ochránce vyvstala nutnost, vyjádřit se v ucelené podobě k procesu a předpokladům pro přijetí k předškolnímu vzdělávání. Lze říci, že převis poptávky po předškolním vzdělávání nad jeho nabídkou způsobuje značný společenský tlak. Ten má za následek, že řada dotčených rodičů zpochybňuje legalitu postupu ředitelů a ředitelky mateřských škol při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání. Ochránce ve svém **Doporučením k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání** zdůraznil především, že vzdělání je veřejným statkem, a že o přijetí dítěte rozhoduje ředitel/ka v rámci výkonu státní správy. Příjemcem vzdělání je přitom dítě samotné, tudíž jsou-li stanovována kritéria pro přijetí, pak by se jimi mělo primárně posuzovat dítě, nikoliv jeho rodiče.

Rovněž **druhý výzkum** ochránce, jehož realizace začala v uplynulých dnech, se dotýká vzdělávání. Cílem výzkumu je **zmapování etnického složení žáků** škol, které jsou dnes nejčastěji označovány jako základní školy praktické, přičemž jde zpravidla o **bývalé zvláštní školy**. Má být především zjištěno, zda přetrvává stav, kritizovaný v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva *D. H. proti České republice*⁷⁴, kdy se romským dětem dostává kvalitativně nižší úroveň vzdělání oproti dětem ostatním. Za tímto účelem bylo ze seznamu České školní inspekce vylosováno více než padesát škol, které pracovníci pověřeni ochráncem realizací výzkumu navštíví. V souvislosti se zjišťováním etnických dat obvykle vyvstává otázka dostatečné ochrany osobních, resp. citlivých údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. K tomu je třeba říci, že Český právní řád sběr informací o etnicitě umožňuje, pokud jde o data neadresná, tedy anonymní, bez možnosti ztotožnění statistického údaje s konkrétním žákem. Výzkum veřejného ochránce práv z uvedeného vychází; výstupem výzkumu budou pouze obecné statistické údaje (čísla).

Závěrem lze tedy shrnout, že činnost veřejného ochránce práv při ochraně práva na rovné zacházení je skutečně různorodá. Jak je evidentní, ochránce se nezabývá pouze individuálními podněty obětí diskriminace, ale poznatky plynoucí ze své praxe

⁷⁴ Rozsudek velkého senátu ve věci D. H. a ostatní proti České republice ze dne 13. listopadu 2007 (stížnost č. 57325/00). Dostupný na: <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=390&d=201083>

zobecňuje formou doporučení a stanovisek. Nedílnou součástí úkolů ochránce, jako ostatně každého evropského tělesa pro rovné zacházení, je provádět vlastní výzkumná zjištění. Za dva roky, co je mu působnost v oblasti práva na rovné zacházení svěřena, měl ochránce možnost ověřit, že diskriminace v naší zemi rozhodně není uměle vytvářeným problémem, ale nepříjemnou životní zkušeností řady jednotlivců, kteří se na něj obracejí.

Mgr. Anna Hořínová, právnička Kanceláře veřejného ochránce práv

Antidiskriminační agenda veřejného ochránce práv a strategická litigace

Vítězslav Dohnal

Nepřístupná spravedlnost

Již více než 15 let se pohybuji se v prostředí nestátních neziskových organizací (NNO). Část této doby jsem strávil mimo jiné poskytováním bezplatného právního poradenství v oblasti ochrany životního prostředí. Nyní již tři a půl roku vykonávám samostatně advokacii v Táboře.

Současně stále působím v neziskové organizaci Pro bono aliance⁷⁵, která jako jednu ze svých stěžejních aktivit zprostředkovává bezplatné advokátní služby pro neziskové organizace a jejich klienty⁷⁶.

Ze svého působení v neziskových organizacích i v advokacii si stále více uvědomuji bariéry, na které mnozí narážejí v přístupu ke spravedlnosti. Jednou z těch zásadních je přístup k právní pomoci, zjednodušeně řečeno, k právníkovi.⁷⁷ Často ve své praxi narážím na situace, kdy se já nebo mí kolegové nemůžeme danému případu věnovat a marně pak pátráme po tom, kam člověka odkázat. Neúspěšně hledáme instituci, která by mu mohla pomoci. Samozřejmě mluvím o případech, kdy zájemce o právní pomoc nemá na to, aby uhradil běžné advokátní odměny.

Osobně nemám jako advokát problém posílat zájemce o právní pomoc k neziskovým organizacím, které se věnují určitému typu případů.⁷⁸ Stejně tak mnohé žadatele o právní konzultace směřuji na advokáty v jejich regionu a dodávám jim odvahy v tom smyslu, že advokáti jsou oprávněni poskytovat právní poradenství zdarma a mnozí to i dělají.⁷⁹

Škodlivá nedůvěra

Vím ovšem, že mezi advokáty a právníky NNO často existují zbytečné předsudky. Advokáti se rádi tváří, že oni všemu rozumí a na NNO se dívají jako na

⁷⁵ Pro bono aliance sdružuje právníky, kteří usilují o zvýšení dostupnosti právní pomoci a odpovědný výkon právnických profesí. Více informací na www.probonoaliance.cz.

⁷⁶ Jedná se o projekt pro bono centrum. V rámci něj vytvořila Pro bono aliance síť advokátních kanceláří, které zdarma pomáhají neziskovým organizacím a jejich klientům s právními problémy. Jde o jednoduché konzultace, právní rozборы, spisování dokumentů i zastupování. Více informací na www.probonocentrum.cz.

⁷⁷ K dalším patří vysoké soudní poplatky, omezená žalobní legitimace v některých případech, formalistický přístup soudů k řešení některých případů nebo povinnost hradit náklady řízení protistraně.

⁷⁸ Mimořádně užitečnou práci vykonávají v tomto ohledu občanské poradny. V jistém smyslu suplují odpovědnost státu zajistit přístup k základnímu právnímu poradenství. Bližší informace o občanských poradnách najdete na www.obcanskeporadny.cz.

⁷⁹ Samozřejmě také žadatele informuji o tom, jaké jsou možnosti ustanovení advokáta soudem nebo určení advokáta Českou advokátní komorou. Pro bono aliance tyto informace poskytuje v rámci poradny dostupnosti právní pomoci, viz www.potrebujipravnik.cz.

ty, kdo poskytují služby pochybné kvality. Právníci neziskových organizací zase nezřídka vidí advokáty jako všehoschopné ničemy, kterým jde jen o peníze, a pomoci nemajetným se vyhýbají.

Myslím, že tato nedůvěra je dána v první řadě nedostatkem informací a nepochopením různých rolí, které odlišné subjekty ve společnosti plní. Je například zřejmé, že jen málo advokátů bude ochotno a schopno poskytovat právní pomoc přímo v sociálně vyloučených lokalitách. Nebo že málo z nich je schopných obětem domácího násilí poskytnout kompletní servis, včetně neprávních služeb. To jsou některé z domén neziskových organizací a jejich práce je v nich nezastupitelná. Na druhou stranu zase jen málo neziskových organizací disponuje právníky schopnými zastupovat své klienty před soudy, neziskové organizace nejsou schopny a neaspírají na to být univerzálními právní poradci a pokrývat potřebu právní pomoci plošně.

Užitečná frustrace

Myslím, že advokáti a neziskové organizace poskytující právní poradenství v zásadě mohou existovat a často již i existují v symbióze nikoliv jen vzájemně prospěšné, ale hlavně prospěšné pro klienty. Jsem přesvědčený, že pro příjemce právní pomoci je velmi užitečné hledat co nejvíce možností, jak práci advokátů a neziskových organizací účelně provázat.

Jedna taková aktivita se připravuje právě v oblasti ochrany před diskriminací. Jedná se o aktivitu, která by mohla vhodným způsobem propojit činnost ochránce s právní pomocí advokátů a současně s prací neziskových organizací.

Jak známo, ombudsman nemá pravomoc podávat návrhy na zahájení správních a soudních řízení. Působí takřkajíc jemnějšími nástroji. Dokumentováním, analýzou, doporučením. A když se hodně rozzlobí, tak zveřejněním.

Mnozí by řekli, že to je málo. Poukázali by na to, že mnohé nešvary jsou tak zásadní, že jemné nástroje nestačí. Jako jít na tygra s prakem.

Předpokládám, že pracovníci kanceláře VOP v mnohých případech marně přemýšlejí, kam dále poslat případy, které se jim dostali na stůl a u nichž shledali, že došlo k porušení práv stěžovatelů. A také oni pak zřejmě narážejí na zmíněnou bariéru přístupu ke spravedlnosti. Sám vím, že nemožnost zasáhnout proti nespravedlnosti bývá velmi frustrující. Možná že částečně i z této frustrace vznikla myšlenka, jak v oblasti diskriminace pomoci poškozeným více. Pomoci jim zahájit a vést soudní řízení.

Myšlenka je v zásadě prostá a navazuje na to, co Pro bono aliance úspěšně realizuje už čtvrtý rok. Pracovníci VOP vytipují v rámci agendy ochrany před diskriminací vhodný případ, který si vyžaduje právní zastoupení. Půjde o případy, kdy shledají, že došlo k jednání, které zakládá diskriminaci ve smyslu zákona. Současně zjistí, zda se jedná o klienta, který nedisponuje finančními prostředky pro placení

odměny právního zástupce.⁸⁰ Následně osloví Pro bono alianci se žádostí o zprostředkování právní pomoci. Aliance pak pro takového klienta najde advokáta ochotného a schopného bezplatně se případu věnovat.⁸¹ Záměrně uvádím ochotného, protože bez vnitřní motivace lze jen těžko dlouhodobě bezplatnou právní pomoc poskytovat na dostatečné úrovni. Důležité jsou samozřejmě také patřičné znalosti a schopnosti. Musí jít o advokáty se zkušenostmi ze zastupování v civilním soudním řízení a slušně orientované v problematice diskriminace.

Bude-li to v konkrétním případě potřeba, pomůže Pro bono alianci najít také neziskovou organizaci schopnou a ochotnou pomoci jinak než právně. Třeba psychologicky nebo sociální prací.

Pro zvýšení informovanosti zapojených advokátů o tématu diskriminace a její právní úpravy v národním právním řádu, v právu EU i mezinárodních smlouvách bude Pro bono alianci pořádat ve spolupráci s právníky VOP prakticky zaměřená školení.

Nastíněná aktivita je ve fázi příprav. Nyní pracujeme na stanovení pravidel spolupráce a hledáme vhodné partnery z řad advokátů. Věřím, že touto dobou za roku budeme schopni referovat o prvních případech, kdy popsaná spolupráce mezi advokáty, neziskovou organizací a státní institucí pomohla konkrétním lidem, kteří by se jinak domáhali svých práv jen obtížně.

Mgr. Vítězslav Dohnal, ředitel Pro bono aliance, advokát v Táboře

⁸⁰ Stejně jako Česká advokátní komora při určování advokátů podle ustanovení § 18 zákona o advokacii bude muset vycházet z čestného prohlášení žadatele.

⁸¹ Bezplatně budou poskytovány právní služby, advokát nebude po klientovi žádat ani paušální náhradu hotových výdajů ve smyslu advokátního tarifu. Problematickou částí ovšem zůstanou další hotové výdaje a samozřejmě případná povinnost k úhradě nákladů řízení protistraně. V této části hledáme nejvhodnější řešení.