



# Veřejný ochránce práv

## OMBUDSMAN

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

**za čtvrté čtvrtletí roku 2012**

### **A. Počty podnětů, šetření**

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 mi bylo doručeno celkem **2328** podnětů, což je o **529** více oproti shodnému období loňského roku. Zaznamenal jsem zvýšený počet podnětů v oblasti veřejné správy – obdrženy **1386** podnětů je o **348** více než ve čtvrtém čtvrtletí loňského roku. Procento podnětů směřujících mimo působnost, kterou mi vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, zůstalo v podstatě beze změn (IV.Q 2012 [942; 40,4%]; IV.Q 2011 [761; 42,3%]).

Vedle toho jsem obdržel **42** podnětů v agendě ochrany před diskriminací. Pracovníci mé kanceláře dále uskutečnili 8 systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s působností v oblasti sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění jsem obdržel **737** rozhodnutí k monitoringu, přičemž mí spolupracovníci provedli **1** doprovod, při němž sledovali výkon vyhoštění cizince.

V agendě veřejné správy jsem opětovně nejvíce podnětů obdržel z oblasti sociálního zabezpečení – 412, z oblasti stavebního řízení a územního plánování – 133 a z oblasti správy zaměstnanosti a práce – 126.

### **B. Činnost ochránce**

#### **B.1 Veřejná správa**

V oblasti veřejné správy jsem ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 vydal zejména tato doporučení a stanoviska:

### **B.1.1 Výzkum naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku**

Z vlastní iniciativy jsem provedl šetření za účelem zjištění stavu naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku. Zajímal jsem se o to, v jakém rozsahu plní podnikatelé svou povinnost publikovat výsledky svého hospodaření (dokládáním účetních závěrek do sbírky listin obchodního rejstříku) a jakou měrou přispívají k vyšší naplněnosti sbírky listin rejstříkové soudy, resp. orgány státní správy soudů. V rámci výzkumu jsem odhalil nízkou míru naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku – 28 %, což znamená, že více než dvě třetiny účetních závěrek nebyly podnikateli zveřejněny. Dále jsem zjistil, že kontrola naplněnosti sbírky listin není rejstříkovými soudy prováděna v odpovídajícím rozsahu, systematicky a z vlastní iniciativy (s výjimkou Krajského soudu v Hradci Králové). Rejstříkové soudy nejsou vybaveny dostatečně účinnými právními instrumenty ani odpovídajícím personálním a materiálním zabezpečením.

Úkolem rejstříkových soudů je dohlížet nad správností zapsaných údajů a úplností sbírky listin a i bez návrhu (podnětů) činit úkony k zajištění souladu zapsaných údajů v obchodním rejstříku se skutečností a k naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku. K tomuto účelu by orgány státní správy měly rejstříkovým soudům vytvořit optimální podmínky pro výkon kontroly souladu zapsaných údajů v obchodním rejstříku a naplněnosti sbírky listin obchodního rejstříku při současném zajištění dohledu nad plněním tohoto úkolu.

Ministr spravedlnosti kritizovaný stav vysvětlil zejména nedostatečnými personálními podmínkami na jednotlivých soudech, kdy zlepšení brání napjatá rozpočtová situace resortu Ministerstva spravedlnosti. Nicméně přislíbil vhodně upravit samotný informační systém obchodního rejstříku a iniciovat odpovídající legislativní opatření, která by vedla k vyšší naplněnosti sbírky listin, a to po poradě s předsedy rejstříkových soudů. Ti plně závěry mého výzkumu podpořili. V úvahu mimo jiné přichází změna daňových předpisů (povinnou součástí daňového přiznání právnických osob by nebyla již účetní závěrka sama, nýbrž prohlášení o jejím založení do sbírky listin; nezaložení účetní závěrky by bylo chápáno jako nesplnění daňové povinnosti).

### **B.1.2 Provedení sociálního šetření za účasti žadatele o příspěvek na péči**

Šetřil jsem podnět stěžovatele týkající se příspěvku na péči pro jeho manželku, která byla zbavena způsobilosti k právním úkonům a uznána invalidní ve třetím stupni. Přestože manželka vyžadovala z důvodu duševního onemocnění celodenní dohled a péči (což vyplynulo rovněž ze znaleckého posudku o jejím zdravotním stavu, z něhož je zřejmé, že trpí syndromem demence), nebyl jí přiznán příspěvek na péči. Na základě podnětu k přezkumu stěžovatele zrušilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje a věc mu vrátilo k novému projednání, neboť nebyl dostatečně objektivizován zdravotní stav žadatelky. Současně ministerstvo doporučilo provést psychiatrickou hospitalizaci žadatelky a nové sociální šetření. Odvolací správní orgán přiznal manželce stěžovatele příspěvek na péči pro I. stupeň závislosti. Ministerstvo následně neshledalo důvody pro zahájení dalšího přezkumného řízení.

V rámci šetření jsem dospěl k závěru, že v novém řízení rovněž nebyl dostatečným způsobem zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nové sociální šetření bylo provedeno chybně. Vzhledem k tomu, že

manželka stěžovatele po celou dobu šetření spala, byly relevantní skutečnosti zjištěny pouze z rozhovoru se stěžovatelem, opatrovníkem posuzované. Ačkoliv je komunikace s duševně nemocným obtížná, nelze se při provádění sociálního šetření omezit pouze na zprostředkované informace od pečující osoby; sociální pracovník nemůže provést pouze záznam toho, co mu diktuje pečující osoba.

Rovněž posudek posudkové komise ministerstva, vyhotovený pro účely odvolacího řízení, jsem shledal nedostatečným z hlediska naplnění požadavků úplnosti a přesvědčivosti, neboť hodnocení některých úkonů bylo v rozporu s výsledky sociálního šetření a odbornými lékařskými nálezy, včetně doloženého znaleckého posudku, aniž by byly tyto rozpory blíže vysvětleny.

Jsem dlouhodobě toho názoru, že v případě duševního onemocnění je třeba mít na zřeteli, že ze zachování pohybových schopností nelze automaticky usuzovat na zvládnutí některých úkonů, které jsou založeny především na zachování motorických funkcí, neboť potřeba pomoci či dohledu může spočívat v deficitu v oblasti psychické.

Na základě mého šetření bylo zahájeno přezkumné řízení, v rámci něhož bylo rozhodnutí odvolacího správního orgánu zrušeno.

### **B.1.3 Průtahy v řízení o uznání zahraniční vysokoškolské kvalifikace**

Deset, čtrnáct nebo šestnáct měsíců trvalo Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) než rozhodlo o odvoláních do rozhodnutí rektorů veřejných vysokých škol o uznávání zahraničního vzdělávání a kvalifikace v České republice. Má zástupkyně zjistila na straně ministerstva neodůvodněné průtahy ve správním řízení, procesní vady a nedostatečné metodické řízení vysokých škol v oblasti státní správy podle zákona o vysokých školách. Proto koncem roku 2012 požádala ministra školství, mládeže a tělovýchovy, aby ministerstvo účinněji využívalo své kompetence metodického vedení vysokých škol při výkonu státní správy (společná školení a porady k rozhodovací činnosti podle správního řádu), aby vyšlo vstříc žadatelům o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v odvolacím řízení, a aby došlo k personálnímu posílení kompetentního odboru vysokého školství, který čelí vysokému nárůstu žádostí.

V důsledku šetření ministerstvo přislíbilo, že dále bude na průběh dosud neskončených řízení dohlížet. Přislíbilo rovněž aktivněji využívat procesních možností správního řádu a vydání metodiky pro oblast uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání. Došlo také k zásadním personálním změnám. Do odboru vysokých škol byl přijat další právník a Středisko pro ekvivalenci dokladů o vzdělání bylo organizačně převedeno pod ministerstvo, aby bylo možné jeho činnost více usměrňovat a vést.

### **B.1.4 Změna hranic vesnické památkové rezervace**

Má zástupkyně se zabývala podnětem stěžovatele, který požádal o prošetření postupu Ministerstva kultury, odboru památkové péče (dále jen „ministerstvo“), a Národního památkového ústavu se sídlem v Praze, včetně územního odborného pracoviště v Lokti (dále jen „NPÚ“), a to při vyřízení podání, jimiž požádal o vyjmutí svých pozemků z území vesnické památkové rezervace, nacházející se na území

dotčené obce a prohlášené nařízením vlády. Stěžovatel taktéž namítal podjatost pracovníků NPÚ.

Po provedeném šetření má zástupkyně konstatovala, že na činnost vlády se působnost veřejného ochránce práv nevztahuje. Není proto v pravomoci ochránce požadovat po vládě, aby své nařízení zrušila či změnila. Současně ale má zástupkyně zmínila, že při budoucím přehodnocování plošného rozsahu vesnické památkové rezervace v dotčené obci nelze bez dalšího pominout argumenty, které stěžovatel ve svých podáních formuloval. Dále uvedla, že ministerstvo se podáním stěžovatele sice zabývalo, písemná odpověď odboru památkové péče na podání stěžovatele však byla nedostačující. V návaznosti na toto zjištění ministerstvo přislíbilo, že stěžovateli zašle podrobné písemné vysvětlení.

Má zástupkyně rovněž konstatovala, že by v rámci vnitřních aktů řízení NPÚ bylo vhodné přijmout taková opatření, která by mohla přispět k zajištění větší důvěry občanů v nestranný přístup NPÚ, například v tom směru, aby se k záměrům nevyjadřovali ti pracovníci NPÚ, u nichž by mohla vyvstat pochybnost o tom, že mají zájem na výsledku řízení, (například s ohledem na jejich poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům).

Prohlášení památkové ochrany území se dle platné právní úpravy neděje v režimu správního řádu. Vlastníci nemovitostí zahrnutých do území památkové zóny nebo rezervace se proto nemohou bránit standardními opravnými prostředky, které správní řád k ochraně veřejných subjektivních práv poskytuje (zejména jde o odvolání a podnět na přezkoumání rozhodnutí). V procesu prohlašování památkových rezervací a zón spatřuje má zástupkyně významný deficit a tento stav považuje do budoucna za neudržitelný. V rámci přípravy nového zákona o památkovém fondu by mělo být usilováno o přijetí takové právní úpravy, která by posílila právní ochranu vlastníků nemovitostí nacházejících se na území určeném k prohlášení za památkovou zónu nebo rezervaci.

## **B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody**

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody uskutečnili pracovníci mé kanceláře ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 osm systematických návštěv zařízení. Jednalo se o pět následných návštěv školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, dvě systematické návštěvy dětského domova a systematickou návštěvu policejních cel.

Ve vyhodnocování výsledků celého souboru návštěv zařízení, v nichž jsou umístovány děti, bylo pokročeno tím, že bylo uspořádáno setkání s řediteli navštívených diagnostických ústavů. Téma diagnostických ústavů a středisek výchovné péče bylo připraveno pro prezentaci, jež se uskuteční v prvním čtvrtletí roku 2013. Pracovníci mé kanceláře dále přednášeli v rámci vzdělávací činnosti pořádané Justiční akademií pro opatrovnícké soudce (poznatky z analýzy soudních rozhodnutí, jež jsem publikoval ve Zprávě ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy).

Svého sankčního oprávnění jsem využil v souvislosti se systematickou návštěvou Výchovného ústavu Chrastava, a to vzhledem k tomu, že z reakce ředitelky zařízení na mou zprávu nebylo patrné, zda budou opakovaná doporučení k nápravě realizována. Proto jsem o případu informoval zřizovatele, kterým je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Pokud jde o návštěvu Dětské

psychiatrické léčebny Louny, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví, kde došlo k podobné sankci, proběhlo ve sledovaném období klíčové jednání o budoucnosti léčebny za účasti pracovníků mé kanceláře a představitelů odborné obce pedopsychiatrické.

Dále pokračovala příprava na provádění systematických návštěv zařízení, kde se nacházejí osoby trpící syndromem demence, kterými vstoupí agenda dohledu do roku 2013.

Oblast vězeňství a poznatky ze systematických návštěv i agendy šetření podnětů jednotlivců byly představeny na konferenci, kterou jsem uspořádal v listopadu v sídle mé kanceláře v Brně. Jedním z důležitých témat byl soudní přezkum rozhodnutí Vězeňské služby České republiky o uložení kázeňského trestu.

V rámci plnění úkolů vyplývajících z tzv. Návratové směrnice bylo realizováno sledování vyhoštění – dohled nad výkonem trestu vyhoštění (pozemní i letecká část) z České republiky (letišť Václava Havla Praha) do Alžírské demokratické a lidové republiky (letišť v Alžíru). Rovněž byl dokončen a na mých internetových stránkách zveřejněn sborník z vědeckého semináře [Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum](#), jenž se uskutečnil v roce 2011.

### **B.3 Ochrana před diskriminací**

#### **B.3.2 Neposkytnutí sociální výhody určené na podporu „sociálně znevýhodněných romských žáků středních škol“**

Obrátil se na mě stěžovatel s žádostí o prošetření dotačního programu „Podpora sociálně znevýhodněných romských žáků středních škol a studentů vyšších odborných škol“. Uvedl, že jeho syn, žák odborného učiliště, měl zájem čerpat podporu z výše uvedeného dotačního programu. V minulosti z tohoto programu čerpal příspěvek na stravování. V loňském roce mu však žádný příspěvek nebyl přiznán. Stěžovatel namítal, že jeho synovi příspěvek pravděpodobně nebyl přiznán z toho důvodu, že prostředky z dotačního programu jsou patrně určeny pouze příslušníkům a příslušnicím romské komunity.

V průběhu šetření bylo zjištěno, že syn stěžovatele nesplnil objektivní předpoklady pro to, aby mu byla dotace poskytnuta (v rozporu s pravidly měl neomluvenou neúčast ve vyučování). Podezření na diskriminaci bylo tedy vyvráceno.

Pokud jde o programy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) na podporu sociálně znevýhodněných romských žáků, komunikuji s ministerstvem ohledně stanovení podmínek pro přiznání této podpory, zabránění jejího zneužívání a její legitimacy z pohledu práva na rovné zacházení a ústavní konformity. Dotační program lze dle mého názoru namířit na určitou cílovou skupinu (včetně konkrétního etnika) za podmínky, že dotace bude poskytnuta i ostatním zájemcům, kteří splní objektivně dané podmínky (a k cílové etnické vymezené skupině nepřísluší). Neposkytnutí sociální výhody z důvodu nesplnění objektivních podmínek pro poskytnutí dotace však nelze považovat za diskriminační.

### **B.3.2 Pojištění rodičů dítěte jako podmínka pro výplatu příspěvku z fondu prevence**

V uplynulém období jsem obdržel podněty od několika rodičů dětí pojištěných u zdravotní pojišťovny (dále jen „pojišťovna“) s námitkou, že pojišťovna diskriminuje pojištěnce na základě věku. Pojišťovna umožňovala pojištěncům čerpat různé finanční prostředky z programu prevence. V případě pojištěnců mladších 18 let byla výplata příspěvků podmíněna pojištěním obou rodičů u téže pojišťovny. Nezletilý pojištěnec byl zatížen nestandardní podmínkou, což se v největší šíři projevilo u těch programů prevence, které nebyly cíleně zaměřeny na osoby určitého věku, ale na všechny pojištěnce.

Pojišťovnu jsem upozornil na skutečnost, že pojištěnec, kterému je například patnáct, šestnáct či sedmáct let (a samozřejmě i pojištěnec mladší) musí splnit o jednu podmínku navíc, než pojištěnec osmnáctiletý (a starší). Konkrétně musí mít oba rodiče pojištěné u téže pojišťovny. Aplikací kritéria mohlo dojít k absurdní situaci, kdy dva pojištěnci pojišťovny – sourozenci, mezi kterými je rozdíl jednoho roku věku, a jejichž rodiče nejsou pojištěni u pojišťovny, budou mít rozdílné podmínky k přístupu k témuž programu prevence, ačkoliv ostatní podmínky splňují stejně. Nerovné zacházení z důvodu věku bylo patrné, a bylo proto nutné posoudit, zda může jít o přípustné rozdílné zacházení, tj. o rozdílné zacházení, které je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

Ředitel pojišťovny odůvodnil sporné opatření tak, že nezletilá osoba nemá plnou způsobilost k právním úkonům. Argumentoval tím, že občanský zákoník stanoví, že způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti (způsobilost k právním úkonům) vzniká v plném rozsahu teprve zletilostí a nezletilá osoba může činit některé právní úkony pouze prostřednictvím svých zákonných zástupců. Z této úpravy však není možné dovodit, že by nezletilý pojištěnec mohl činit prostřednictvím svých právních zástupců právní úkony ve vztahu k pojišťovně pouze tehdy, pokud jsou jeho zákonní zástupci s toutéž pojišťovnou v jakémkoliv smluvním vztahu. Omezená způsobilost k právním úkonům tak neodůvodnila opatření pojišťovny, a rozdílné zacházení proto představovalo přímou diskriminaci. Jestliže podle podmínek pojišťovny zletilý pojištěnec dostane příspěvek z fondu prevence, zatímco nezletilý pojištěnec ne (a to jen proto, že oba jeho rodiče nejsou pojištěni u téže pojišťovny, ačkoliv jinak splňuje stejná kritéria jako pojištěnec zletilý), jedná se o diskriminaci z důvodu věku.

Pojišťovna můj závěr respektovala, a problematickou podmínku k 1. lednu 2013 vypustila. Dodatečné plnění z fondu prevence poškozeným stěžovatelům však odmítla. Oběti diskriminace jsem informoval, že se mohou se svým nárokem obrátit na civilní soud.

## **C. Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce**

### **C.1 Nové kompetence veřejného ochránce práv**

#### **C.1.1. Vedlejší účastenství v případech řízení o zrušení zákonů u Ústavního soudu**

V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 404/2012, kterou se mění občanský soudní řád a další související předpisy, byl novelizován i zákon o Ústavním soudu.

Ustanovení § 69 odst. 3 nově zakotvuje mé postavení jako vedlejšího účastníka řízení i v případech řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Po posouzení návrhu na zahájení řízení, který mi zašle soudce zpravodaj, jsem oprávněn Ústavnímu soudu sdělit, že vstupuji do řízení v postavení vedlejšího účastníka. Vůči Ústavnímu soudu jsem mohl dosud jednat buď jako navrhovatel, který podává návrh na zrušení podzákonného předpisu, nebo jako vedlejší účastník v řízení o abstraktní kontrole podzákonných norem. Vzhledem k tomu, že se jednalo pouze o podzákonné předpisy, nemohl jsem využít v plné šíři všechny poznatky ze své činnosti, které se často týkají zákonů a v řadě případů mají ústavně právní rozměr. Novou právní úpravu proto vítám.

#### **C.1. 2. Navržení přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů.**

V rámci novely publikované ve Sbírce zákonů pod č. 396/2012, kterou se mění občanský soudní řád a další související předpisy, byl novelizován i zákon o veřejném ochránci práv (§ 22 odst. 3). Nově mohou navrhnout přisedící k zápisu do seznamu pro řízení ve věcech soudních exekutorů, vedeného dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Toto oprávnění vzešlo z iniciativy Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny při projednání předmětné novely.

### **C.2 Novela Legislativních pravidel vlády**

Jako veřejný ochránce práv jsem, stejně jako můj předchůdce, aktivním účastníkem řady připomínkových řízení vládních materiálů legislativní i nelegislativní povahy. Účast v připomínkových řízeních vnímám jako zjednodušenou formu realizace svých zvláštních oprávnění (§ 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů), která činí moji spolupráci s vládou České republiky oboustranně efektivnější a pružnější.

Uvítal jsem proto, že poslední novela Legislativních pravidel vlády výslovně určila veřejného ochránce práv jako připomínkové místo (a to ve výčtu v čl. 5 odst. 1 písm. b/ legislativních pravidel, tedy v pozici jiného státního orgánu než ústředního orgánu státní správy, stejně jako např. Česká národní banka, apod.). Novela v duchu zákona o veřejném ochránci práv ujasnila mé postavení (obdobně jak již dnes činí Jednací řád vlády v čl. II. odst. 5).

### **C.3 Novela zákona o svobodném přístupu k informacím**

V rámci připomínkového řízení jsem k novele zákona uplatnil zásadní připomínky, neboť v řadě věcí jde nad rámec zadání (zejména tím, že navrhuje změny, které vůbec nebyly předmětem usnesení vlády č. 3/2012). Většinu z těchto změnových ustanovení vnímám jako problematickou snahu o vylepšování zákona, která může místo zjednodušení vést ke vzniku zcela nových problémů při jeho aplikaci. Jsem toho názoru, že k novelizaci právních předpisů se má přistupovat střídmě a uvážlivě. Zejména tam, kde je již určitá otázka uspokojivě řešena judikaturou, může legislativní změna vnést do již ustáleného právního prostředí nejistotu a vytvořit prostor pro účelové výklady či špatné pochopení toho, co mělo být jejím účelem.

Z uvedených důvodů jsem doporučil vypustit z návrhu zejména nové vymezení povinných subjektů a okruhů informací, na něž se povinnost poskytovat informace vůbec nevztahuje, vypustit paušální vyloučení informací o činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie a bezpečnostních sborů z povinnosti poskytovat informace (ty, které splňují definici utajovaných informací, lze přece takto klasifikovat), vypustit omezení okruhu veřejných funkcionářů, o jejichž platu, mzdě či odměně lze poskytnout informace, a naopak zachovat v zákoně ustanovení § 19, které jasně vymezuje vztah povinnosti poskytovat informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost.

V Brně 23. ledna 2013

JUDr. Pavel Varvařovský  
veřejný ochránce práv