



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

**Informace o činnosti podávaná veřejnou ochránkyní práv
dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,
za čtvrté čtvrtletí roku 2014**

A Počty podnětů, šetření

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014 bylo doručeno celkem **1999** podnětů, což je o **55** více než ve shodném období loňského roku. Počet podnětů v oblasti veřejné správy se zvýšil – obdrženo **1198** podnětů je o **108** více než ve čtvrtém čtvrtletí roku 2013. Procento podnětů, směřujících mimo působnost, kterou vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, se výrazně nezměnilo (IV.Q 2014 [801; 40%]; IV.Q 2013 [779; 44 %]).

Z toho bylo doručeno celkově **67** podnětů s námitkou nerovného zacházení ze strany veřejné správy a soukromých osob. Diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona se týkala **38** podnětů. V oblasti ochrany před diskriminací byla poskytnuta součinnost mezinárodním subjektům či vnitrostátním orgánům celkově v **15** případech.

Bylo uskutečněno **5** systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s působností v oblasti sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění bylo předloženo **972** rozhodnutí k monitoringu. Moji spolupracovníci sledovali předání **4** cizinců.

V agendě veřejné správy bylo opětovně nejvíce doručených podnětů z oblasti sociálního zabezpečení – 302, z oblasti stavebního řízení a územního plánování – 112 a z oblasti vězeňství, policie a armády – 84.

B Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

V oblasti veřejné správy byla ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014 vydána zejména tato doporučení a stanoviska:

B.1.1 Smlouva o užívání bytu a doplatek na bydlení

Šetřila jsem podnět stěžovatelky, která už v březnu 2013 žádala Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Brně (dále jen „úřad práce“) o přiznání doplatku na bydlení. Úřad práce však její žádost zamítl. **Předloženou smlouvu „o podnájmu**

bytu“ označil jako neplatnou, protože ji stěžovatelka uzavřela s vlastníkem bytu (s vlastníkem je možné uzavřít pouze nájemní smlouvu, nikoli podnájemní).

Zjistila jsem, že úřad práce pochybil, neboť měl posoudit předloženou smlouvu podle obsahu, nikoli podle označení. V souladu s občanským zákoníkem bylo třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejen podle jazykového vyjádření, ale především podle vůle toho, kdo právní úkon činil. **Z obsahu bylo zřejmé, že jde o smlouvu nájemní, splňující náležitosti podle občanského zákoníku.** Bylo z ní také patrné, že stěžovatelka zamýšlela s vlastníkem bytu sjednat smlouvu, jejímž předmětem je užívání bytu k bydlení za nájemné, tedy nájemní smlouvu. Nesprávné označení smlouvy bylo třeba přičítat tomu, že smlouvu uzavřely osoby bez právního vzdělání. I proto smluvní strany ve smlouvě střídavě hovoří o „podnájmu“ a „nájmu“. Jestliže měl úřad práce pochybnosti o obsahu a platnosti smlouvy, měl se pokusit o odstranění nejasností a vyzvat stěžovatelku, aby upřesnila, jakou smlouvu zamýšlela s pronajímatelem uzavřít. **Pokud by správně vyhodnotil, že stěžovatelka uzavřela smlouvu nájemní, měla by na dávku ze zákona nárok.** Úřad práce by jí pak **musel doplatek na bydlení přiznat,** protože splňovala i další zákonné podmínky.

Úřad práce České republiky se ztotožnil s mými závěry a **vyplatil** stěžovatelce **dávku zpětně** za období březen 2013 až únor 2014..

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/socialni_zabezpeceni/Socialni_pomoc/davku_na_bydleni/3788-2014-AV-ZZ.pdf

B.1.2 Česká školní inspekce a poradenská zařízení

Opakovaně se setkávám s názory, že Česká školní inspekce **není oprávněna kontrolovat a hodnotit odbornou činnost** školských poradenských zařízení (pedagogicko-psychologických poraden a speciálně pedagogických center).

Proto jsem vydala stanovisko, v němž jsem konstatovala, že současná právní úprava (§ 174 odst. 2 písm. a/, b/ a odst. 5, odst. 7 školského zákona¹) opravňuje Českou školní inspekci provádět **kontrolu odborných, zejména speciálně pedagogických a psychologických postupů a závěrů školských poradenských zařízení.** Česká školní inspekce je proto povinna zajistit takové **personální složení** svých pracovníků (přizvaných osob), aby zajistila řádnou kontrolu všech odborných aspektů postupu školských poradenských zařízení.

Pokud školské poradenské zařízení při vydávání zprávy a doporučení pro vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami nepostupuje v souladu s odbornými poznatky, je Česká školní inspekce oprávněna konstatovat porušení **§ 16 odst. 6 školského zákona² ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a), resp. písm. b)**

¹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

² Ustanovení § 16 odst. 6 školského zákona:

„Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem, na vytvoření nezbytných podmínek, které toto vzdělávání umožní, a na poradenskou pomoc školy a školského poradenského zařízení. Pro žáky a studenty se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním se při přijímání ke vzdělávání a při jeho ukončování stanoví vhodné podmínky odpovídající jejich potřebám. Při hodnocení žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami se přihlíží k povaze postižení nebo znevýhodnění. Délku středního a vyššího odborného vzdělávání

školského zákona³ a uložit opatření k nápravě. Toto stanovisko budu aplikovat při dalších šetřeních. Informovala jsem o něm ministra školství mládeže a tělovýchovy a ústředního školního inspektora.

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/44-14-DIS-HP_S.pdf

B.1.3 Přemístování odsouzených

Stěžovatel se na mě obrátil ve věci neúspěšných žádostí o přemístění do jiné věznice. O **přemístění žádal zejména v souvislosti se zajištěním dostupnosti návštěv osob blízkých**. V daném případě jsem kritizovala fakt, že Věznice Nové Sedlo brání stěžovateli v přemístění s odůvodněním, že ve stávající věznici je anebo výhledově bude pracovní zařazen. V jednom případě pak odůvodnění zamítnutí žádosti o přemístění ze strany Věznice Nové Sedlo absentovalo zcela.

Totožným případem ve Věznici Nové Sedlo (zamítání žádostí o přemístění s odůvodněním pracovního zařazení) se zabýval i můj předchůdce. Oba případy poukazovaly na praxi Věznice Nové Sedlo, která **přemístování odsouzených brání s ohledem na jejich pracovní zařazení**. Přitom nelze vyloučit pracovní zařazení i v cílové věznici a nadto v obou těchto případech byli stěžovatelé již dříve v jiných věznicích zaměstnáni. Nelze proto důvodně předpokládat, že by se vyhýbali práci či jinak odmítali pracovní zařazení.

Při šetření podnětu jsem dospěla k závěru, že věznice nemůže bránit odsouzeným v přemístění do jiné věznice z důvodu jejich aktuálního či plánovaného zařazení do práce. Zvláště pak v situacích, kdy je zřejmé, že žadatel o přemístění se práci ve výkonu trestu odnětí svobody nikterak nevyhýbá.

Zamítnout žádosti o přemístění s odůvodněním plánovaného či aktuálního pracovního zařazení odsouzeného lze pouze ve výjimečných případech, kdy by přemístěním odsouzeného došlo (s ohledem na jeho pracovní zařazení) k ohrožení chodu věznice. Tím jsou myšleny zejm. vysoce kvalifikované práce, k jejichž výkonu je třeba nepřenositelných odborných znalostí či zkušeností.

S mým závěrečným stanoviskem jakož i s navrženými opatřeními k nápravě se ředitel věznice ztotožnil.

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Vezenstvi/4418-2013-MS-ZSO.pdf

může ředitel školy ve výjimečných případech jednotlivým žákům nebo studentům se zdravotním postižením prodloužit, nejvýše však o 2 školní roky.“

³ Ustanovení § 2 odst. 1, písm. a), b) školského zákona:

„(1) Vzdělávání je založeno na zásadách

a) rovného přístupu každého státního občana České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana,

b) zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce.“

B.1.4 Přestupek proti majetku podvodem

Můj zástupce šetřil podnět stěžovatele týkající se postupu Komise k projednávání přestupků statutárního města Olomouce. Obviněný z přestupku se měl vůči stěžovateli dopustit přestupku proti majetku podvodem podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Přestupek spočíval v postupném **vylákání částky na kredit do mobilního telefonu** v celkové výši přesahující 3.500 Kč prostřednictvím SMS zpráv, kdy **obviněný stěžovateli opakovaně přislíbil návštěvu intimního charakteru, kterou nakonec neuskutečnil. Komise** k projednávání přestupků statutárního města Olomouce nicméně **řízení vůči obviněnému zastavila**. Konstatovala, že nebylo nade vší pochybnost prokázáno, že by obviněný z přestupku uvedl stěžovatele v omyl v úmyslu obohatit se.

Můj zástupce dospěl k závěru, že úmysl jakožto **pojmový znak přestupku proti majetku je třeba vztahovat nikoliv k motivaci stěžovatele v roli poškozeného** (není rozhodné, zda částky na dobítí kreditu posílal obviněnému z přestupku na základě jeho výslovné žádosti, nebo z vlastní dobré vůle), **ale k vnitřním pohnutkám obviněného z přestupku**. Jinými slovy, správní orgán by měl zkoumat, zda měl pachatel přestupku v úmyslu způsobit škodu na cizím majetku podvodem. **Přestupek** proti majetku podvodem (§ 50 odst. 1 písm. a/ přestupkového zákona) **lze spáchat též úmyslným neuskutečněním přislíbeného plnění nemajetkového charakteru, pokud v důsledku takového jednání vznikne poškozenému majetková škoda**.

Vzhledem k okolnostem případu i k osobnosti obviněného, který byl v minulosti opakovaně odsouzen pro majetkovou trestnou činnost, můj zástupce dovodil, že se obviněný přestupku proti majetku podvodem dopustil. Správní orgán závěry z šetření akceptoval a přislíbil se jimi řídit ve své budoucí praxi.

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Prestupky/1606-14-IK-ZZ.pdf

B.1.5 Omluva advokáta z ústního jednání

Stěžovatel předložil podnět týkající se postupu Komise k projednávání přestupků statutárního města Olomouce v přestupkové věci, kdy se obviněný měl vůči stěžovateli dopustit přestupku proti občanskému soužití drobným ublížením na zdraví. Stěžovatel namítal zejména **průtahy v řízení**, v důsledku nichž došlo k **zániku odpovědnosti za přestupek**.

Můj zástupce při šetření podnětu zjistil, že tyto průtahy byly do značné míry zapříčiněny chybným posouzením důvodů omluv advokátů obviněného. V prvním případě advokátka převzala právní zastoupení obviněného v době, kdy prokazatelně věděla, že v den ústního jednání bude mít jiné pracovní závazky (zastupování u soudu v trestní věci). Můj zástupce dovodil, že **advokátka obviněného nepřevzala jeho zastoupení v přestupkovém řízení za účelem výkonu práv a povinností zástupce účastníka** ve smyslu ustanovení § 34 správního řádu. Podle jeho názoru tedy **měl správní orgán omluvu posoudit jako nedůvodnou**.

Ve druhém případě advokát obviněného převzal zastoupení pět dní před konáním ústního jednání, přičemž požádal o odročení věci za účelem poskytnutí prostoru pro seznámení se se spisem. Ve shodě se správním orgánem byla omluva posouzena jako důvodná.

Ve třetím případě konzultoval advokát termín konání ústního jednání se správním orgánem, přičemž **ani jeden z termínů v letních měsících neakceptoval**, z důvodu svého údajného pobytu na dovolené. Toto tvrzení nedoložil, správní orgán nicméně omluvu přijal. Můj zástupce dovedl, že **pokud právní zástupce nepředložil konkrétní důkazy** o tom, že v navrhovaných termínech konání ústního jednání (ty ostatně ve spisu rovněž nejsou specifikovány) **se nemůže dostavit z důvodu pobytu na dovolené, neměla být omluva bez dalšího akceptována**.

Při souběhu ústního jednání a jiných pracovních závazků advokáta účastníka řízení by správní orgán měl vzít do úvahy časovou posloupnost převzetí zastupování v jednotlivých věcech a předvolání k ústnímu jednání (hlavnímu líčení). V takovém případě by z omluvy advokáta mělo být zřejmé, že nemohl využít substituce jiným advokátem dle § 26 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. V případě opakované omluvy by měl správní orgán zvážit, zdali se nejedná o obstrukční jednání s cílem zmařit projednání přestupku v prekluzivní lhůtě.

Správní orgán závěry mého zástupce akceptoval a přislíbil se jimi řídit ve své budoucí praxi.

<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

B.2.1 Provedené návštěvy a sledování vyhoštění

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody provedli pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014 **pět systematických návštěv**. Konkrétně šlo o návštěvu v sociálním a zdravotním centru Letiny, s. r. o. Jde o registrované zařízení sociálních služeb, poskytující službu domov se zvláštním režimem. Zároveň se jedná o zdravotnické zařízení poskytující následnou lůžkovou péči. Jednalo se o následnou návštěvu, jejímž účelem bylo zjistit, jak zařízení splnilo doporučení z první návštěvy, která proběhla ve dnech 6. – 8. srpna 2013. Navštívena byla dále Psychiatrická nemocnice Havlíčkův Brod a dvě věznice, a to Věznice Karviná a Věznice Nové Sedlo. Návštěva byla provedena také v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové.

Při realizaci povinností plynoucích z tzv. návratové směrnice proběhlo **sledování předání 4 cizinců** dle dublinského nařízení na hraničním přechodu Mikulov – Drasenhofen.

B.2.2 Sborník z konference o ochraně práv seniorů

Na webových stránkách⁴ byl zpřístupněn sborník v českém a anglickém jazyce z konference Ochrana práv seniorů v instituci s **důrazem na osoby s demencí**, která se v Kanceláři veřejného ochránce práv uskutečnila v únoru 2014. Sborník obsahuje příspěvky předních českých odborníků na péči o osoby trpící syndromem demence. **Byla vypracována metoda zkoumání podmínek poskytování služeb lidem trpícím demencí prizmatem špatného zacházení.** Tyto výsledky sdílím s dalšími národními preventivními mechanismy jako nový impulz prevence špatného zacházení podle OPCAT⁵.

B.2.3 Vzdělávací akce

Pokud při systematických návštěvách opakovaně zjišťuji stejná pochybení, **hledám prostředky preventivního působení** proti špatnému zacházení, aby se do budoucna situace zlepšila. Takovými **nástroji prevence je šíření osvěty**, vyjednávání s vedoucími zařízení, jejich zřizovateli a kontrolními orgány a také školicí činnost. Právě u ní chci upozornit na několik událostí z čtvrtého čtvrtletí roku 2014.

B.2.3.1 Školení pro policisty vykonávající ostrahu cel

Na základě dohody s policejním prezidentem moji kolegové připravili vzdělávací program pro policisty odpovědné za střežení osob umístěných v policejních celách. Cílem školení bylo posílení **prevence špatného zacházení, především v bodech, kde je při systematických návštěvách pravidelně zjišťováno pochybení Policie České republiky.** V říjnu 2014 proběhlo pilotní školení pro 60 policistů z Jihomoravského kraje.

Tématem přednášek byla jednotlivá práva umístěných a jim odpovídající povinnosti policistů. Konkrétně poučení o právech umístěné osoby, realizace práva na právní pomoc, vyznění třetí osoby o umístění v cele, realizace práva na ošetření lékařem dle vlastní volby, podávání stravy třikrát denně v přiměřených intervalech, odebírání zdravotních pomůcek, podávání stížností. Druhá část školení byla věnována obecnému úvodu do problematiky základních práv a svobod, mezinárodním úmluvám o základních právech a jejich ochraně, postavení a činnosti Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, včetně standardů, které výbor vydává, a činnosti a oprávněním Evropského soudu pro lidská práva a závaznosti jeho rozhodnutí pro Českou republiku. Na **konkrétních příkladech z judikatury Evropského soudu pro lidská práva**, včetně kauzy Kummer proti České republice, byly osvětleny zásady týkající se možnosti poutat osoby umístěné v cele k pevnému předmětu respektive používání omezovacích/donucovacích prostředků v bezpečném prostředí cel.

⁴ <http://spolecne.ochrance.cz/dokumenty-ke-stazeni/konference/konference-ochrana-prav-senioru-v-instituci-s-durazem-na-osoby-s-demenci/>

⁵ Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb.m.s.)

B.2.3.2 Postih špatného zacházení v sociálních službách

V říjnu 2014 byl uspořádán kulatý stůl pro inspektory sociálních služeb a zástupce krajských úřadů a Ministerstva práce a sociálních věcí. Cílem byla diskuse nad možnostmi inspekce sociálních služeb stíhat zásahy do základních práv a svobod klientů pobytových zařízení sociálních služeb a výměna zkušeností mezi pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv a inspektory. Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv seznámili inspektory s nejzávažnějšími zjištěními, která se týkala zásahů do základních práv klientů. Následovala diskuse nad možnými způsoby řešení, jak ze strany inspekce sociálních služeb, tak případně jiných státních orgánů. Zvláštní pozornost byla věnována opatřením omezujícím pohyb osob v sociálních službách. Nejčastěji v tomto ohledu zjišťují nezákonné užívání tisíců léků jako opatření omezujících pohyb, které vede k nadměrnému tlumení klientů.

Výsledkem jednání byl poznatek, že inspekce sociálních služeb se při kontrole opatření omezujících pohyb nezaměřuje na to hlavní – totiž na jejich možné zneužívání. Překážkou efektivního postupu jsou především nedostatečná oprávnění inspekce sociálních služeb, zejména co se týká nahlížení do zdravotnické dokumentace (ošetřovatelská dokumentace sester pracujících v zařízení).

Tyto **poznatky** o nedostatečné správní praxi při postihu špatného zacházení jsem zužitkovala v rámci **připomínkového řízení návrhu novely zákona č. 372/2011 Sb.**, o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů. Je žádoucí umožnit inspekci nahlížet v nezbytném rozsahu do zdravotnické dokumentace i bez souhlasu pacienta.

B.2.3.3 Ochrana práv seniorů v pobytových zařízeních sociálních služeb

V listopadu 2014 byly uspořádány dvě vzdělávací akce pro pracovníky zařízení sociálních služeb. Tématem seminářů byla práva klientů v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem, vyložená na příkladech špatného zacházení zjištěného při provádění systematických návštěv. **Cílem bylo vysvětlit** povahu zásahů do práv klientů v oblasti důstojnosti, soukromí, autonomie vůle či osobní svobody, **poskytnout příklady** špatné praxe nakládání s medikací s tlumivým účinkem a zajištěním bezpečnosti a náležitého dohledu. V této souvislosti **byla představena doporučení ochránce.** Mezi přednášejícími byla nutriční terapeutka, která se zaměřila na výživu osob s demencí, konzultantka České alzheimerovské společnosti, která hovořila o některých specifických aspektech péče o osoby s demencí, a rovněž žena trpící syndromem demence, která sdělila svoji zkušenost s Alzheimerovou chorobou. Semináře byly připraveny jako model sdělování poznatků odborné veřejnosti a budou pravidelně opakovány.

B.2.3.4 Potřebujeme změnu trestního zákoníku pro stíhání špatného zacházení?

Opakovaně informuji o případech špatného zacházení na místech, kde dochází nebo může docházet k omezení svobody. Po zjištění špatného zacházení nutně vyvstávají související právní otázky. Jaká reakce je adekvátní v případě, kdy špatné zacházení dosahuje intenzity ponižujícího zacházení? **Nabízí právní řád možnost postihu, který by odpovídal požadavkům Úmluvy proti mučení a jinému**

krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod? **K jejich řešení jsem v prosinci 2014 uspořádala neformální diskusi nad uvedenými tématy.**

Pokud navštívené zařízení neučiní opatření k nápravě, mohu věc zveřejnit, což je nejčastější případ. Pokud je ale zjištění velmi závažné, mohu podle zákona o veřejném ochránci práv oslovit příslušné úřady. **V roce 2014 jsem se ve čtyřech případech obrátila na orgány činné v trestním řízení v reakci na špatné zacházení v ubytovacích zařízeních pro seniory poskytujících péči bez oprávnění k poskytování sociálních služeb.** Nabídla jsem výklad, že konkrétní skutky mohou představovat trestné činy omezování osobní svobody, ublížení na zdraví a neposkytnutí pomoci a překračování živnostenského oprávnění. Nezdá se však, že by tak bylo postihnuto **hlavní negativum, spočívající ve vytvoření celkových podmínek zvyšujících riziko špatného zacházení** (odpovědnost provozovatelů a vedoucích pracovníků) a neúmyslného špatného zacházení bez způsobení újmy na zdraví (**ponižující zacházení**).

Určitá očekávání jsou spojená s připravovanou novelou zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 304). Že totiž **větší spektrum trestných činů**, ke kterým dochází na místech, kde je osobní svoboda člověka omezena, **bude přičitatelných právnické osobě.**

Diskuse se dále týkala především výkladu a **aplikace § 149 trestního zákoníku** (mučení a jiné nelidské a kruté zacházení). **Realita jeho nevyužívání orgány činnými v trestním řízení vzbuzuje skepsi**, zda máme účinný trestněprávní nástroj postihu špatného zacházení. Stigma, které s sebou nese označení „mučení“, stejně jako dvacetiletá zkušenost s nevyužíváním této skutkové podstaty, vedly diskutující spíše k závěru, že **je namístě novelizace.** Dále vnímám jako důležité zaměřit se na rovinu správně-právního postihu jednání, které představuje či způsobuje špatné zacházení.

B.2.4 Nízké teploty jako důvod ohrožení života a umístění na záchytnou stanici

Při zkoumání, zda byly naplněny zákonné podmínky pro umístění osoby na záchytnou stanici, je nutné zvažovat všechny okolnosti přijetí, včetně rizika plynoucího z nízkých venkovních teplot. Tento fakt jsem nyní musela zvláště zdůraznit všem záchytným stanicím, se kterými komunikuji od srpna 2014, kdy jsem zveřejnila [souhrnnou zprávu ze systematických návštěv protialkoholních záchytných stanic](#).

Na podzim roku 2014 se na mě obrátil významný poskytovatel sociálních služeb lidem bez domova. Upozornil na případy, kdy městská policie odmítla dopravit opilého člověka ležícího na ulici na záchytnou stanici (rozhodla tedy o neindikaci záchytné služby), a to navzdory tomu, že intoxikovanému fakticky hrozilo poškození zdraví, či dokonce úmrtí, vzhledem k nízkým venkovním teplotám. Poskytovatel vyslovil rovněž obavu z následků, pokud záchytné stanice odmítnou intoxikované přijmout právě v těchto případech. Současně objasnil, že zařízení sociálních služeb není schopno poskytnout adekvátní zdravotní péči intoxikovaným osobám splňujícím zákonné podmínky pro přijetí na stanici.

Zdůrazňuji, že žádný ze závěrů v souhrnné zprávě nebrání tomu, aby byly na záchytné stanici umístěny osoby bez domova, budou-li naplněny zákonné podmínky pro jejich přijetí (dotyčný svým chováním bezprostředně ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek či majetek). Při **zkoumání, zda byly naplněny zákonné podmínky pro umístění osoby na stanici, je nutné zvažovat všechny okolnosti přijetí, včetně rizika plynoucího z nízkých venkovních teplot.**

B.3 Ochrana před diskriminací

B.3.1 Odvolání z vedoucí funkce z důvodu mateřství

Obrátila se na mě stěžovatelka s podnětem směřujícím vůči zaměstnavateli, který ji **těsně před jejím odchodem na mateřskou dovolenou odvolal z vedoucí funkce.** Tento postup považovala za diskriminační, a proto se proti jednání zaměstnavatele písemně ohradila. Zaměstnavatel jí však v odpovědi s odkazem na ustanovení § 73 zákoníku práce sdělil, že měl právo odvolat ji z pozice i bez udání důvodů.

Souhlasila jsem se závěrem, že je-li možné vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce z pozice odvolat, může tak zaměstnavatel učinit obecně kdykoliv, z jakéhokoli důvodu nebo i bez uvedení důvodu. Zdůraznila jsem však, že zaměstnavatel je i v takovém případě **vázán povinností nediskriminovat,** a nemůže tedy zaměstnance odvolat na základě diskriminačního důvodu, tj. například z důvodu mateřství. Tento závěr jsem opřela mimo jiné o judikaturu Nejvyššího soudu, který se obdobně vyjádřil ke zrušení pracovního poměru ve zkušební době. Také jsem konstatovala, že nepříznivým zacházením by v případě zjištěné diskriminace nebylo jen samotné odvolání z funkce. Druhotným nepříznivým důsledkem je, že by se **stěžovatelka po návratu z mateřské dovolené nemohla vrátit na původní pracovní pozici,** což jí zaručuje ustanovení § 43 zákoníku práce, ale musela by buď přijmout nabídku jiné (nižší) pracovní pozice odpovídající obecně její kvalifikaci a pracovní smlouvě, nebo by s ní dokonce mohl být pracovní poměr ukončen z důvodu nadbytečnosti, pokud takovou nabídku odmítla.

Při posuzování případné diskriminace jsem využila při šetření podpůrně ustanovení § 133a občanského soudního řádu, které zakotvuje tzv. sdílení důkazního břemene. Vzhledem k tomu, že **stěžovatelka byla z funkce odvolána pouze dva dny před nástupem na mateřskou dovolenou, bylo nepříznivé zacházení patrné prima facie.** V případném soudním řízení by dle mého názoru stěžovatelka své důkazní břemeno unesla, a **bylo by na zaměstnavateli, aby prokázal nediskriminační důvod odvolání z funkce.** Proto jsem požádala zaměstnavatele o vyjádření ve věci stěžovatelky, abych zjistila, zda nebylo odvolání z funkce motivováno jiným – nediskriminačním – důvodem (například dlouhodobé špatné pracovní výsledky, apod.). Jak uvedl zaměstnavatel ve svém vyjádření, nadřazená stěžovatelky zdůvodňovala svůj postup oficiálně náležitým zajištěním chodu oddělení.

Protože zaměstnavatel nevedl žádný jiný důvod pro odvolání, a náležité zajištění chodu oddělení blíže nespecifikoval, přiklonila jsem se k závěru, že **skutečným důvodem bylo nad rozumnou pochybnost těhotenství stěžovatelky,**

a zaměstnavatel se dopustil přímé diskriminace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona⁶. **Stěžovatelka se obrátila na soud** s antidiskriminační žalobou. Soud dosud o věci nerozhodl.

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/prace/1594-2014-ZO-ZZ.pdf

B.3.2 Nezprostředkování nájemního bydlení Romům

Sociální pracovnice nevládní organizace upozornila, že se při hledání bydlení pro své klienty často setkává s tím, že **realitní makléři odmítají zprostředkovat nájemní bydlení Romům**. Vzhledem k tomu, že tvrzení stěžovatelky by bylo možné ověřit jen obtížně, byla využita deklarovaná spolupráce s Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva a její ředitel byl požádán o zprostředkování tzv. **situačního testování**. Zaměstnankyně poradny provedly tři testovací hovory, během nichž se vydávaly za zájemkyně o nájemní bydlení. Ve dvou případech se testující pracovnice představily jako Horvátová, v jednom případě se romská pracovnice představila vlastním jménem. Makléři se poté pracovnic zeptali, zda jsou Romky. Poté co tuto otázku pracovnice zodpověděly kladně, jim makléři sdělili, že **požadovanou prohlídku bytu nemohou zprostředkovat, neboť si to majitel bytu nepřeje**.

Dospěla jsem k závěru, že **se realitní makléři dopustili přímé diskriminace**, neboť z pohledu antidiskriminačního zákona je právně významné objektivní chování poskytovatele služeb, nikoliv jeho vnitřní pohnutka. V případě, že by tvrzení makléřů ohledně pokynu majitelů bytů bylo pravdivé, dopouštěli by se **majitelé diskriminace ve formě navádění**.

V případě, že zveřejněná nabídka pronájmu nemovitosti, byť ve vlastnictví soukromé osoby, vylučuje příslušníky určitého etnika, dopouští se ten, kdo nabídku činí (vlastník či zprostředkovatel), přímé diskriminace těchto osob v přístupu k bydlení z důvodu etnicity. Realitního makléře jako zprostředkovatele nikterak nevyvíňuje, že jednal na základě požadavku vlastníka nemovitosti.

Ve zprávě z šetření jsem se zabývala také otázkou situačního testování. V této věci jsem dospěla k závěru, že nemateriální újma, která vznikne osobě mající diskriminační znak (zde etnicita) ucházející se o bydlení „pouze naoko“, je srovnatelná s újmou vzniklou osobě skutečně hledající bydlení, neboť diskriminační jednání snižuje především důstojnost osoby, a ta je v obou případech dotčena stejnou měrou. Každá osoba je oprávněna ověřit si, zda může vykonávat nerušeně svá práva. Pokud při takovém ověřování dojde k neoprávněnému zásahu do jejich práv, má shodné nároky, jako kdyby se setkala s diskriminací nečekaně.

Obdobnou situaci sice české soudy dosud neřešily, ale Nejvyšší soud Švédska dospěl v podobné věci k závěru, že testující osoby mohou žádat o odškodnění. Zároveň jsem dospěla k závěru, že přiznaná náhrada může být snížena tak, aby reflektovala skutečnost, že dotčeným osobám nebylo upřeno něco, co skutečně chtěly.

⁶ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Soudního rozhodnutí ve věci náhrady újmy testující osoby se dočkáme i na našem území, neboť se jedna z testujících pracovnic rozhodla (ve spolupráci s poradnou) podat žalobu proti jedné z realitních kanceláří k Okresnímu soudu v Litoměřicích. Žalovaná realitní kancelář mé závěry odmítla. Zbývající dvě kanceláře na moji zprávu nereagovaly. Vyzvala jsem proto k vyjádření Asociaci realitních kanceláří České republiky, Českou komoru realitních kanceláří a Realitní komoru České republiky. Podle jejich reakce uvážím další kroky směřující ke změně jednání realitních makléřů.

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/bydleni/112-12-DIS-VP-ZZ.pdf

B.3.3 Děti se zdravotním postižením ve školní družině

Podnět mi předložila stěžovatelka – matka, jako zákonná zástupkyně svého nezletilého syna, který je **mimořádně nadaným dítětem s nadprůměrnou inteligencí (IQ 130), ale zároveň i s poruchou autistického spektra** (dále jen „PAS“). Děti s diagnózou známou jako tzv. "Aspergerův syndrom" obtížně zvládají běžnou komunikaci s dětmi stejného věku a špatně se začleňují do kolektivu svých vrstevníků. V důsledku toho mohou mít snížené sebevědomí a jejich chování může vykazovat určité zvláštnosti. Syn stěžovatelky nastoupil v roce 2011 povinnou školní docházku a **rodiče potřebovali, aby chodil do školní družiny**, protože oba vykonávali zaměstnání. Rodina navíc nebydlela v místě školy a všichni její členové denně dojížděli za prací (a do školy) cca 20 km.

Stěžovatelka uvedla, že škola neumožnila jejímu synovi pobyt ve školní družině s odůvodněním, že bez přítomnosti asistenta pedagoga to není možné z důvodu bezpečnosti dětí (syn stěžovatelky měl v té době doporučení školského poradenského zařízení na asistenta pedagoga pouze na 10 hodin týdně do výuky). Do vnitřního řádu školní družiny bylo vloženo pravidlo, podle něhož nemohly být do školní družiny na dané základní škole nadále přijímáni žáci s diagnostikovanými poruchami chování ani žáci s potřebou asistentské péče. **Stěžovatelce po neúspěšném jednání se zástupci školy pod tlakem okolností nezbylo, než svého syna z družiny odhlásit a hledat jinou školu**, přestože pro děti s PAS jsou časté změny prostředí nežádoucí a mimořádně stresující.

Po prošetření věci jsem dospěla k závěru, že **zavedení obecného pravidla o nepřijímání žáků vyžadující asistentskou péči nebo žáky s diagnostikovanou poruchou chování do školní družiny představuje přímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení**. Zákaz diskriminace v přístupu a poskytování vzdělání podle antidiskriminačního zákona a školských předpisů se vztahuje i na školní družinu. Školní družina je integrální součástí základní školy, v níž se uskutečňuje zájmové vzdělávání (§ 111 odst. 1 školského zákona).

Pravděpodobně se sice jednalo o exces, neboť šetřená škola ve skutečnosti vzdělává na obou stupních velký počet dětí se zdravotním postižením a znevýhodněním, v případě stěžovatelky však **komunikace se zástupci školy a zákonnými zástupci školy zjevně selhala** a namísto hledání konstruktivního řešení vyústila v diskriminaci. V tomto případě mělo znemožnění využití zájmového vzdělávání dítěte v družině v odpoledních hodinách velmi **negativní dopady i do profesního života stěžovatelky**. V důsledku obtíží se zajištěním péče o svého

nezletilého syna totiž nakonec **přišla o zaměstnání**. Byla jsem informována, že stěžovatelka **zvažuje podání antidiskriminační žaloby** jak proti svému bývalému zaměstnavateli, tak i proti škole. Možnost alternativního řešení sporu formou mediace stěžovatelka už dříve odmítla.

C Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C.1.1 Žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny

Žalobu k ochraně veřejného zájmu, podanou 23. července 2012, směřoval veřejný ochránce práv JUDr. Varvařovský **proti** několika pravomocným správním **rozhodnutím** Městského úřadu Duchcov, **kterými** tento **správní orgán povolil výstavbu** fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a **následně ji zkolaudoval**.

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

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

Krajský soud v Ústí nad Labem dne 8. října 2014 o žalobě rozhodl tak, že **napadená rozhodnutí Městského úřadu Duchcov pro nezákonnost a vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení**. Soud dospěl k závěru, že ochránce prokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby. Soud potvrdil, že umístěním stavby fotovoltaické výroby elektrické energie v nezastavěném území došlo k porušení ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona a v této skutečnosti spatřil nezákonnost. Rozhodnutí soudu žalovaný napadl kasační stížností, o které Nejvyšší správní soud doposud nerozhodl.

C.1.2 Řízení ve věci zrušení ustanovení § 264 odst. 4 věty první a druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů

Jako vedlejší účastník **jsem vstoupila do řízení** před Ústavním soudem o zrušení části ustanovení § 264 daňového řádu, a to ve **snaze upozornit na nezmíněné souvislosti a rizika zrušení ustanovení**. Návrh předložil Ústavnímu soudu Nejvyšší správní soud. Podle napadeného přechodného ustanovení se běh a délka lhůty pro vyměření daně, která neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu (1. ledna 2011), od tohoto dne řídí daňovým řádem, avšak počátek této lhůty

a účinky právních skutečností, které měly vliv na její běh a které nastaly před 1. lednem 2011, se nadále posuzují podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se tedy o případ nepravé retroaktivity.

Podle dosavadní judikatury Ústavního soudu je nepravá **retroaktivita obecně přípustná, avšak v jednotlivých případech mohou být dány důvody pro závěr o její ústavní nepřípustnosti**. Výjimky z obecné přípustnosti nepravé retroaktivity jsou přitom dány v případech, kdy principy právní jistoty, legitimního očekávání, ochrany důvěry v právo či rovnosti výrazně přesahují význam a naléhavost důvodu změny právní úpravy. Nejvyšší správní soud shledal velmi nízkou intenzitu veřejného zájmu na posuzování lhůty pro vyměření či doměření daně, započaté ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků podle nových pravidel daňového řádu ve vztahu k úkonům učiněným po 1. lednu 2011, a to obzvláště za situace, kdy tento veřejný zájem nebyl zákonodárcem ani vyjádřen.

Ústavní soud jsem seznámila s tím, že **považují za sporné** tvrdit, že nový daňový řád svým nepravě retroaktivním přechodným ustanovením **zasáhl do právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany důvěry v právo**. A to tím spíše, že daňový řád (platný již od 3. září 2009) dává s účinností od 1. ledna 2011 daňovým subjektům podstatně větší právní jistotu již jen tím, že taxativně vymezuje skutečnosti vedoucí k prodloužení lhůty (o rok) a jejímu přerušení (nový běh lhůty) a také okolnosti, za nichž lhůta neběží.

Právě zrušení přechodného ustanovení po (necelých) čtyřech letech účinnosti daňového řádu by tak mohlo představovat zásah do právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany důvěry v právo, nemluvě o zásahu do rovnosti daňových subjektů.

Případným zrušením přechodného ustanovení znova vyvstane potřeba výkladu aplikace prekluzivní lhůty podle zákona o správě daní a poplatků v „nových podmínkách“. Prekluzivní lhůta přitom nechrání jen daňový subjekt před jednáním správce daně, ale může působit i v neprospěch daňového subjektu, a to zejména v případech uplatnění mimořádných opravných prostředků, či dodatečného daňového přiznání.

Zatímco zákon o správě daní a poplatků umožňoval zahájení přezkoumání do dvou let následujících po roce, v němž přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci⁷ (v zásadě bez ohledu na běh lhůty pro vyměření daně⁸), daňový řád možnost přezkoumání rozhodnutí váže právě na běh lhůty pro stanovení daně⁹.

⁷ Ustanovení § 55b odst. 2 zákona o správě daní a poplatků:

„Toto přezkoumání může být zahájeno nejpozději do dvou let následujících po roce, v němž nabylo přezkoumávané rozhodnutí právní moci. Tuto lhůtu nelze prodloužit ani povolit navrácení v předešlý stav.“

⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007- 73:

„Obecná prekluzivní lhůta pro vyměření (doměření) daně podle § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se bez dalšího neuplatní v řízení o tzv. mimořádných opravných prostředcích podle části páté tohoto zákona, ani v řízení o dodatečném daňovém přiznání podle § 41 zákona, pro něž tento zákon upravuje lhůty zvláštní. Lhůta podle § 47 odst. 1 citovaného zákona se tedy v těchto řízeních uplatní jen v případech, kdy na ni zvláštní úprava těchto institutů v tomto zákoně přímo odkazuje, a kdy je tak lhůta pro vyměření (doměření) daně přímou součástí zvláštní lhůty pro použití příslušného mimořádného opravného prostředku,

U daňových povinností, u nichž začala běžet lhůta pro stanovení daně za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, by zrušení § 264 odst. 4 věty první a druhé daňového řádu vedlo v důsledku pravděpodobné neaplikovatelnosti ustanovení § 55b odst. 2 zákona o správě daní a poplatků buď k **nepřezkoumatelnosti některých rozhodnutí, nebo naopak k úplnému otevření přezkumu až do uplynutí původní mezní lhůty pro vyměření daně.** V případě rozhodnutí vydaných za účinnosti daňového řádu již, domnívám se, nelze použít přechodné ustanovení § 264 odst. 3 daňového řádu¹⁰, podle kterého lhůta, jejíž běh započal před účinností daňového řádu, neskončí dříve než v den, ve který by lhůta končila podle dosavadních právních předpisů.

Návrh na zrušení napadeného ustanovení jsem proto nepodpořila.

D Ostatní činnost

D.1.1 Projekt Společně k dobré správě

Od 1. ledna 2014 realizuje Kancelář veřejného ochránce práv projekt Společně k dobré správě (reg. číslo CZ.1.04/5.1.00/81.00007). Projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky.

Hlavním cílem projektu je identifikace příležitostí ke **zvýšení efektivnosti činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv** s využitím mezinárodní spolupráce.

Během čtvrtého čtvrtletí roku 2014 **proběhly** v rámci projektu **zejména tyto aktivity:**

1) 3 individuální mezinárodní návštěvy s partnery projektu a spolupracujícími organizacemi

Moji kolegové navštívili veřejného ochránce práv v Gruzii a veřejnou ochránkyni práv na Slovensku. Uskutečnila se dvoudenní návštěva zahraničních partnerů a spolupracujících organizací v Kanceláři veřejného ochránce práv.

Témata individuálních návštěv - výměna zkušeností a sdílení dobré praxe.

případně pro podání dodatečného daňového přiznání. Zároveň lze tuto lhůtu v takových případech použít právě jen v uvedeném rozsahu, tj. jako součást zvláštní lhůty pro použití daného procesního institutu.“

⁹ Ustanovení § 122 odst. 3 daňového řádu:

„Přezkoumání rozhodnutí o stanovení daně lze nařídit, pokud neuplynula lhůta pro stanovení daně. Přezkoumání rozhodnutí vydaného v řízení při placení daní lze nařídit, pokud neuplynula lhůta pro placení daně. Přezkoumání jiného rozhodnutí lze nařídit do 3 let ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.“

¹⁰ Ustanovení § 264 odst. 3 daňového řádu:

„Pro posouzení běhu a délky lhůty, která započala podle dosavadních právních předpisů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona postupuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu, jež je jí svou povahou a účelem nejbližší; tato lhůta neskončí dříve než v den, ve který by končila podle dosavadních právních předpisů.“

2) 13 seminářů pro veřejnou správu a neziskové organizace v Praze, Brně, Ostravě, Olomouci, Zlíně a Pardubicích

Témata: žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech ze sociální oblasti, právo na informace a ochrana osobních údajů, veřejné cesty, odstraňování staveb, dávky pro osoby se zdravotním postižením, ochrana práv seniorů v pobytových zařízeních sociálních služeb, památková péče, místní poplatky.

Celkový počet účastníků: 496.

3) 7 kulatých stolů pro veřejnou správu v Praze, Brně, Ostravě a Hradci Králové

Témata: diskriminace na pracovišti, odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím, správní delikty v zařízeních sociálních služeb – podle zákona o sociálních službách¹¹, právo na informace – poznatky veřejného ochránce práv, pomoc v hmotné nouzi a dávky na bydlení, diskriminace ve vzdělávání, pomoc v hmotné nouzi a dávky na bydlení.

Celkový počet účastníků: 124.

4) 6 seminářů v rámci Právní kliniky sociálních práv na Univerzitě Palackého v Olomouci a stáže studentů v Kanceláři veřejného ochránce práv

Témata: úvodní seminář – metody ombudsmanské práce, sociální pomoc zdravotně postiženým, rovné šance ve vzdělání, postavení studenta v sociálním zabezpečení, právo na soukromý a rodinný život dětí v institucích, přístup k bydlení pohledem rovného zacházení, sociální práva ve zdravotnictví pohledem rovného zacházení.

Celkový počet studentů: 10.

5) 1 mezinárodní dvoudenní konference Slad'ování soukromého a pracovního života

Celkový počet účastníků 1. den (plenární část): 116.

Celkový počet účastníků 2. den (plenární část + workshopy): 111.

6) 8 informačně osvětových setkání „Zajímáte nás“ pro studenty a veřejnost v Kraji Vysočina, Pardubickém, Královehradeckém a Moravskoslezském kraji (za účasti veřejné ochránkyně práv)

Témata: diverzita a diskriminace, obtěžování nadměrným hlukem, sociální péče o stárnoucí rodiče.

Celkový počet účastníků: 342.

¹¹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

7) 3 informačně osvětová setkání v obcích do 10 000 obyvatel (Dolní Bojanovice, Jemnice, Moravský Beroun)

Témata: nekalé obchodní praktiky, sociální péče o stárnoucí rodiče, obtěžování nadměrným hlukem.

Celkový počet účastníků: 48.

V Brně dne 29. ledna 2015

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv