

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE  
PRÁV O ČINNOSTI ZA ROK 2002**

**Brno, březen 2003**

## OBSAH:

<b>I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ V ROCE 2002</b>	<b>4</b>
1. VÝCHOZÍ SITUACE	4
2. PERSONÁLNÍ VYBAVENÍ	4
3. INFORMAČNÍ ČINNOST	5
4. STYK S POSLANECKOU SNĚMOVNOU PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY	6
5. ROZPOČET A JEHO ČERPÁNÍ	6
6. ZAHRANIČNÍ STYKY	6
<b>II. VÝKON VĚCNÉ PŮSOBNOSTI</b>	<b>8</b>
1. OBECNÁ ČÁST	8
2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST – VYBRANÉ PŘÍPADY S KOMENTÁŘEM	11
2.1. PODNĚTY, U NICHŽ JE DÁNA PŘÍSLUŠNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	11
2.1.1 Restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy	11
Restituční nároky	11
Nároky z transformace zemědělských a ostatních družstev	13
Vlastnické vztahy k nemovitostem a jejich zápis v katastru nemovitostí	14
Činnost pozemkových úřadů	17
2.1.2 Zdravotnictví, zdravotní péče	17
Vztahy zdravotního pojištění a postupy zdravotních pojišťoven vůči pojištěncům	18
Poskytování zdravotní péče a činnost orgánů ochrany veřejného zdraví	20
2.1.3 Sociální zabezpečení	24
Nároky z důchodového pojištění a řízení o nich	25
Dávky sociální podpory a sociální potřeby	29
Problematika ústavů sociální péče	30
2.1.4 Stavební řízení	32
2.1.5 Daně, cla, poplatky a řízení o nich	37
Daně a daňové řízení	37
Cla a řízení o nich	38
Poplatky a řízení o nich	44
2.1.6 Ochrana životního prostředí	45
2.1.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a soc. nároky s ní spojené	48
Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí	48
Činnost výchovných ústavů pro děti a mládež	54
2.1.8 Armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení	58
Podmínky v zařízeních vězeňské služby	58
Postupy a činnost Policie ČR	62
2.1.9 Věci cizinců a státního občanství	64
Pobyt cizinců	64
Azylové řízení	68
Státní občanství	70
2.1.10 Ostatní nezačleněné obory	72
Dozor státu nad peněžními ústavami	73
Činnost úřadů práce	76
Dopravně správní agenda	79
Odškodnění jednotlivců a skupin občanů	81
Svobodný přístup k informacím	84
Dozor nad výkonem samosprávy	85
Činnost živnostenských úřadů	86
Ochrana pokojného stavu (§ 5 občanského zákoníku)	89
Projednávání přestupků	91
Ostatní úseky státní správy	92
2.1.11 Soudní správa – průtahy v řízení	95
2.2. PODNĚTY, KDE PŘÍSLUŠNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NENÍ DÁNA	100
2.2.1 Opravné prostředky	100
2.2.2 Konkursní řízení	101
2.2.3 Majetkové, rodinné a ostatní občanskoprávní spory	102

2.2.4 Obchodní spory	108
2.2.5 Trestní věci	109
2.2.6 Samostatná působnost územní samosprávy	110
<b>III. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV</b>	<b>114</b>
<b>1. REAKCE NA VYBRANÉ POZNATKY ZE SOUHRNNÉ ZPRÁVY ZA ROK 2001</b>	<b>114</b>
1. Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR	114
2. K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob.	116
3. K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby	117
4. Problematika Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení - tzv. „slovenské důchody“	117
5. Realizace práva na zaměstnání úřady práce podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti	118
6. Přetrvávající negativní následky kompetenčního sporu ve vodním hospodářství	119
7. Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti	120
<b>2. VYBRANÉ POZNATKY Z ČINNOSTI V ROCE 2002</b>	<b>121</b>
1. Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit	121
2. Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace	122
3. Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrazené	123
4. Porušení povinnosti podrobit se očkování	124
5. Interpretace právní úpravy při stanovení povinnosti vlastníkům nemovitostí při odstraňování závad ve schůdnosti chodníků v zastavěném území obce	125
6. Změna stávající formy regulace nájemného	126
7. Dvojí státní občanství	128
8. Domnělé státní občanství	129
9. Postavení cizinců s vízem za účelem strpění pobytu	130
10. Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění	131
<b>IV. NÁVRHY NA ZMĚNY ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNČI PRÁV</b>	<b>134</b>
<b>1. K NÁVRHŮM ZE SOUHRNNÉ ZPRÁVY ZA ROK 2001</b>	<b>134</b>
<b>2. NÁVRHY NA ZÁKLADĚ POZNATKŮ Z ČINNOSTI V ROCE 2002</b>	<b>135</b>
<b>V. ZÁVĚR</b>	<b>136</b>

# **I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ V ROCE 2002**

## **1. VÝCHOZÍ SITUACE**

Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 (parlamentní tisk 1288), kterou vzala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky po projednání na své 49. schůzi na vědomí, obsahovala popis a bilanci budování Kanceláře v prvním roce její existence.

Uzavírala, že teprve v druhé polovině roku 2001 a nakonec až v závěru roku 2001 byl dokončován proces materiálně technického budování a posléze i personálního vybavení Kanceláře.

Zpráva, kterou nyní předkládám, je především zprávou o činnosti za druhý rok existence instituce, která je svým cílem a posláním zcela výjimečná v soustavě institucí působících ve veřejném životě, která nemá žádnou tradici, ani žádné srovnatelné obdoby.

Z tohoto hlediska byl i rok 2002 svým způsobem obdobím pokračování budování. Na půdorysu vyměřeném na jedné straně ustanoveními zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění, na druhé straně schválenou kapitolou č. 309 zákona č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, proběhlo doplnění počtu odborných pracovníků Kanceláře, přípravy a posléze zadání zpřesnění programů počítačového zpracování evidence spisů, zejména z hlediska jejich členění podle obsahu a způsobu vyřízení, tak aby s účinností od 1.1.2003 bylo možno aplikovat zdokonalený systém zpracování a evidence.

## **2. PERSONÁLNÍ VYBAVENÍ**

K 31. 12. 2002 bylo v pracovním poměru celkem 88 pracovníků, z nichž 56 se přímo zabývá vyřizováním podnětů (z toho 38 právníků v odboru věcné působnosti a 14 pracovníků v odboru administrativních a spisových služeb). Zkušenosti z předcházejícího roku potvrdily potřebu zvýšení počtu odborných pracovníků. Pokud má být naplněn smysl zákona, ukazuje se, že značné množství podnětů a stížností vyžaduje poměrně rozsáhlou a různorodou formu shromažďování relevantních informací (studium spisů, informační rozhovory, místní šetření, účasti na poradách), které jsou podmínkou pro pokud možno objektivní zhodnocení jednotlivých případů. Bylo a nadále i bude snahou při řešení jednotlivých stížností vytýkaný negativní jev nejen zjistit, ale v případě zjištění dále zkoumat, zda šlo o situaci ojedinělou a nestandardní, nebo zda jde o záležitost obecnou, v praxi převládající.

I v roce 2002 pokračovala spolupráce s externími odborníky z právnických fakult Masarykovy a Karlovy univerzity. Ta se uskutečňuje jednak formou individuálních konzultací, ale zejména jejich účastí na pravidelných seminárních poradách všech odborných pracovníků organizovaných jednou měsíčně.

I v roce 2002 byla plněna dohoda uzavřená s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity o konání odborné praxe studentů magisterského studijního programu v oboru práva.

S přihlédnutím k vývoji, ale zejména vzhledem ke zkušenostem získaným v uplynulém roce bude snahou veřejného ochránce práv rozšiřovat své působení výrazněji do systému komplexního hodnocení na jednotlivých úsecích státní správy. Tato praxe zřejmě vyvolá i v nejbližší budoucnosti potřebu dalšího mírného zvýšení počtu odborných pracovníků.

### **3. INFORMAČNÍ ČINNOST**

Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2001 publikovaná na Internetu, vyvolala poměrně značný ohlas odborné veřejnosti i v zahraničí.

Na jejím základě také byla 14. května 2002 uspořádána mezinárodní jednodenní vědecká konference „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“, na které byla přednesena řada odborných referátů a diskusních příspěvků a o jejímž průběhu a výsledku byl v témže roce publikován i sborník. V roce 2003 se předpokládá uspořádání obdobné konference.

Veřejný ochránce práv pořádá každý měsíc bilanční tiskovou konferenci. Veřejný ochránce práv, jeho zástupkyně, a zejména řada dalších odborných pracovníků Kanceláře, celkem v 36 případech vystoupili v hromadných sdělovacích prostředcích, převážně ve veřejnoprávních.

Informační leták o působnosti a formách činnosti veřejného ochránce práv byl nově upraven, jeho součástí se stal i formulář pro podání podnětu. Podrobné informace o činnosti veřejného ochránce práv jsou k dispozici na webových stránkách ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)). Tyto stránky navštívilo v roce 2002 cca 40 000 zájemců.

Od 1. 1. 2002 byla zavedena a stabilizována telefonní informační linka, na které odborní pracovníci Kanceláře v trvalých službách poskytují nejen obecné informace, ale zodpovídají i dílčí dotazy. Linka je vysoce frekventována a v roce 2002 bylo evidováno 3250 zodpovězených dotazů.

Od 1. 10. 2002 je zaveden systém příjmu a vyřizování podání elektronickou cestou, včetně elektronického podpisu.

V průběhu povodní v létě roku 2002 byla zřízena mimořádná informační telefonní linka pro potřebu postižených osob. Byla v provozu od 19. srpna do 16. září 2002. Celkem jí využilo 437 volajících, kterým ve většině případů byly poskytnuty aktuální informace a zodpovězeny otázky z oblasti sociálního zabezpečení, pracovního práva, pojištění a stavebního řízení.

#### **4. STYK S POSLANECKOU SNĚMOVNOU PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY**

V souladu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv byly předkládány pravidelné čtvrtletní informace o činnosti projednávané v petičním výboru. Petiční výbor poslanecké sněmovny zprávu za třetí čtvrtletí 2002 dokonce projednal na výjezdním zasedání uskutečněném 30. října 2002 v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv. V petičním výboru byl také projednán návrh rozpočtu na rok 2003.

Veřejný ochránce práv, případně někteří zaměstnanci jeho Kanceláře se zúčastnili několika seminářů či veřejných slyšení pořádaných jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem Parlamentu České republiky.

#### **5. ROZPOČET A JEHO ČERPÁNÍ**

Schválený rozpočet rozpočtové kapitoly 309 pro rok 2002 předpokládal výdaje celkem 80 872 000 Kč. Skutečně bylo vyčerpáno 82,42 % z této částky a úspora ve výši 14 215 181 byla vrácena. Vykázaná úspora vznikla především v běžných prostředcích, tj. zejména v platech zaměstnanců a ostatních osobních výdajích. Rozhodující vliv na tyto úspory má věková skladba odborných i ostatních pracovníků Kanceláře, podle níž je většina zaměstnanců zařazována do nižších platových stupňů, a dále i nenaplnění limitu počtu zaměstnanců.

#### **6. ZAHRANIČNÍ STYKY**

V roce 2002 byly nadále rozvíjeny mezinárodní kontakty Kanceláře, a to jak dvoustranné, tak vícestranné.

Veřejného ochránce práv navštívil místopředseda vlády Slovenské republiky pro lidská a menšinová práva, nově zvolený veřejný ochránce práv Slovenské republiky, zástupci Nejvyššího a Ústavního soudu Japonska, zástupci Ústavního soudu Maďarska, zástupci Nejvyššího soudu Polska. Na vícedenních pracovních návštěvách pak v Kanceláři pobývali zástupce ombudsmana z Komise pro místní správu z Velké Británie Peter MacMahon, zmocněnec pro lidská práva Ruské federace Oleg O. Mironov, ombudsman Slovinské republiky Matjaž Hanžek a ombudsman Nizozemského království Roel Fernhout.

Veřejný ochránce práv přijal pozvání a uskutečnil pracovní návštěvy u rumunského ombudsmana a u pobaltských ombudsmanů v Litvě, Lotyšsku a Estonsku. Zúčastnil se také konference „Role ombudsmanů v ochraně lidských práv“ pořádané Radou Evropy v Litvě.

Zástupkyně veřejného ochránce práv se zúčastnila 6. Evropské konference ombudsmanů v Polsku a výročního setkání členů International Ombudsman Institute ve Slovinsku.

Vedoucí odboru věcné působnosti a vedoucí odboru administrativních a spisových služeb navštívily kancelář polského ombudsmana, za účelem seznámení se s technologií zpracovávání a statistické evidence podnětů.

Reprezentanti Kanceláře veřejného ochránce práv se zúčastnili semináře „Výzvy a příležitosti pro propagaci a ochranu práv dítěte ve střední a východní Evropě“ pořádané UNICEF v Polsku.

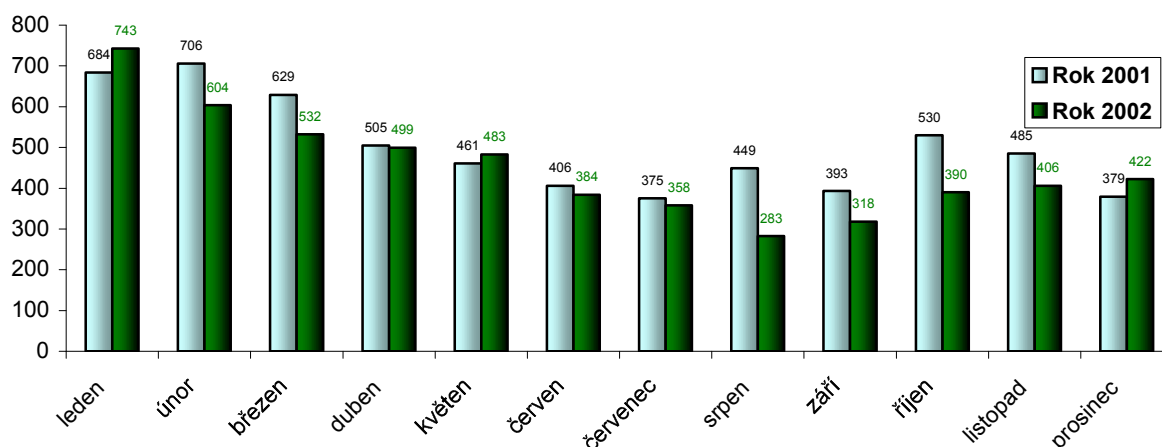
Lze předpokládat, že zahraniční styky se budou v roce 2003 rozvíjet minimálně na srovnatelné úrovni, spíše očekáváme jejich mírné rozšíření, zejména v souvislosti s tím, že Kancelář veřejného ochránce práv se uchází o členství ve dvou mezinárodních organizacích sdružujících instituce obdobného zaměření (International Ombudsman Institute a European Ombudsman Institute).

## II. VÝKON VĚCNÉ PŮSOBNOSTI

### 1. OBECNÁ ČÁST

I ve druhém roce působení veřejného ochránce práv se podněty a stížnosti, s nimiž se na něho občané obraceli, dotýkaly všech oblastí právem regulovaných a i dalších společenských vztahů, jichž jsou právnické a fyzické osoby přímo účastny, nebo které se jich, ať již ze subjektivních nebo objektivních příčin, dotýkají nebo je ovlivňují. Celkem v 36 případech bylo veřejným ochráncem práv zahajováno řízení z vlastní iniciativy, a to zejména v případech, kdy v souvislosti se šetřením podnětů zjistil skutečnosti, ve kterých se stěžovatel sice nedomáhal ochrany, byly však natolik závažné, že veřejný ochránce práv k jejich šetření shledal naléhavý zájem. V průběhu roku 2002 také již získal veřejný ochránce práv dostatek informací, aby v daleko širším rozsahu mohl zjištěné poznatky zevšeobecňovat. Těmito otázkami se zabývá samostatná část III. této zprávy.

Přijaté podněty v letech 2001 a 2002

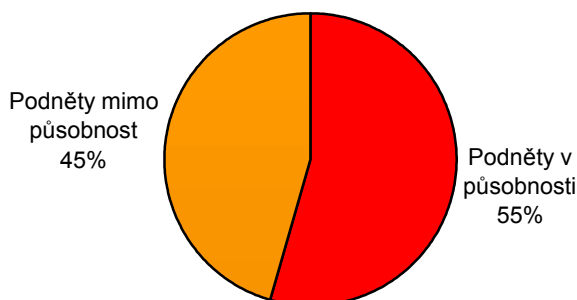


	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec	CELKEM
Rok 2001	684	706	629	505	461	406	375	449	393	530	485	379	6002
Rok 2002	743	604	532	499	483	384	358	283	318	390	406	422	5422

Základní třídění předložených stížností je prováděno z hlediska ustanovení § 1. I v roce 2002 přetrvávala relativně příznivá skutečnost, že více než 50% stížností spadalo do působnosti veřejného ochránce práv. (Tento údaj je ve velké většině případů shodný se zkušenostmi srovnatelných ombudsmanských institucí v Evropě, nebo dokonce i lepší.)



## Srovnání množství přijatých podnětů z pohledu působnosti veřejného ochránce práv

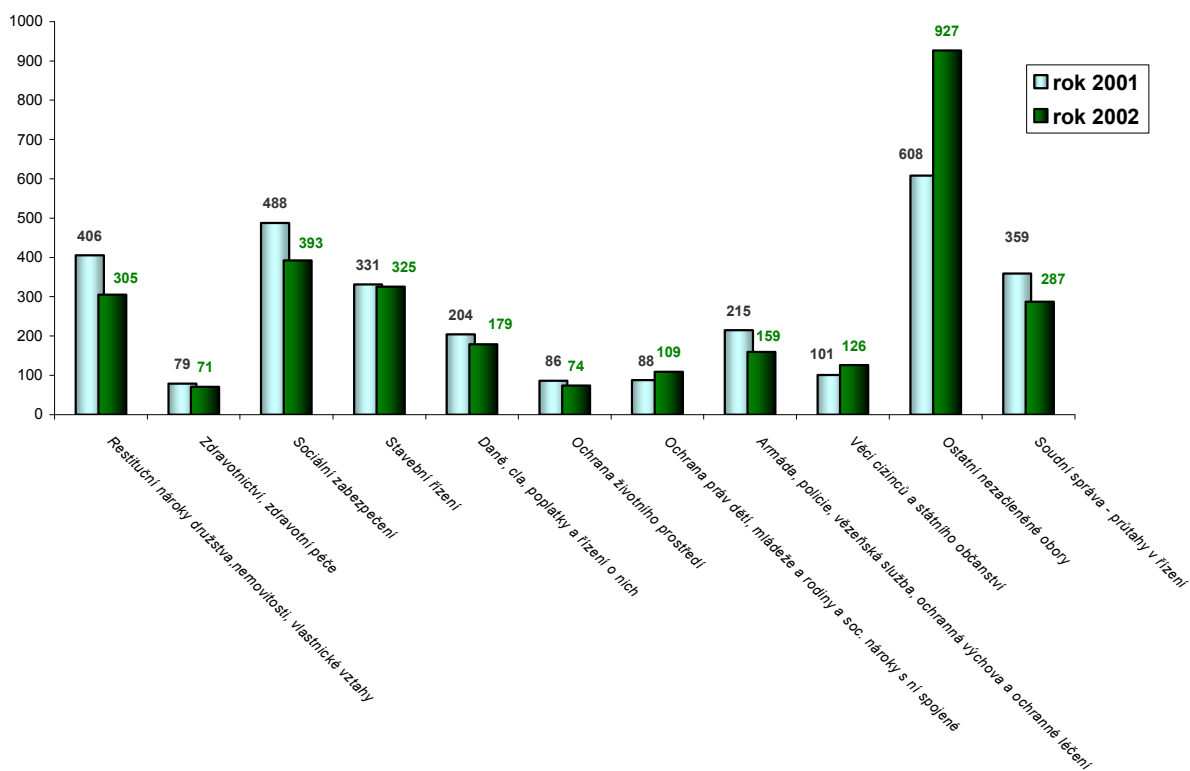


V závěru roku 2002 bylo provedeno vyhodnocení dosavadních zkušeností se statistickým tříděním projednávaných věcí podle jejich věcné podstaty, a s účinností od 1.1.2003 byla založena nová soustava statisticky sledovaných oblastí vystihující lépe celkovou strukturu nápadu. V prvním čtvrtletí roku 2003 bylo potom provedeno zatřídění spisů již uzavřených v roce 2001 a 2002 podle této nové soustavy, takže v dalším vývoji bude struktura podnětů v jednotlivých letech srovnatelná.

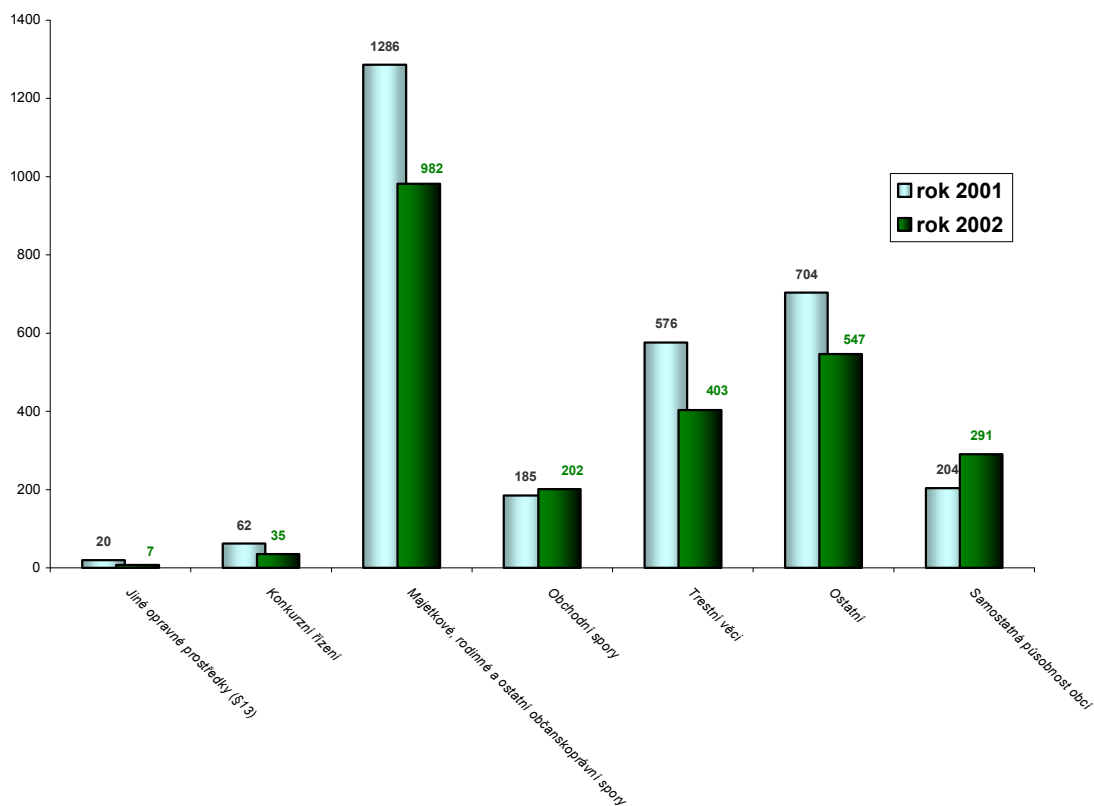
V souladu s § 2 odst. 4 zákona veřejný ochránce práv pověřil svou zástupkyní výkonem části své působnosti. Jednalo se o podněty spadající do oblastí zdravotnictví a zdravotní péče, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny a sociálních nároků s ní spojené, věcí cizinců a státního občanství, majetkových, rodinných a ostatních občanskoprávních sporů a podněty týkající se samostatné působnosti obcí.

Obdobně jako v loňském roce se předkládaná souhrnná zpráva zaměřuje v této části i na základě kladných ohlasů na příklady typických konkrétních příkladů, které veřejný ochránce práv řešil v roce 2002, ale i na příklady vybrané z jiných důvodů. K naplnění povinnosti mlčenlivosti uložené ustanovením § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jsou identifikační údaje o stěžovatelích, a v případech, kdy to bylo možné, i označení dotčených orgánů či úřadů, zastřeny. Pro přehlednost a lepší orientaci je zvláštní část souhrnné zprávy v dalších částech členěna podle uvedených statistických skupin.

### Srovnání přijatých podnětů dle oblastí - v působnosti



### Srovnání přijatých podnětů dle oblastí - mimo působnost



## **2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST – VYBRANÉ PŘÍPADY S KOMENTÁŘEM**

### **2.1. Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv**

#### **2.1.1 Restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 305 podnětů.

#### Restituční nároky

*Podněty občanů, v nichž se na veřejného ochránce práv lidé obracují s žádostí o pomoc při uplatnění restitučních nároků a výplat náhrad, mají většinou společného jmenovatele, a to chybné uplatnění restitučního nároku v devadesátých letech, ať postupem podle nepřislusného restitučního zákona či u nepřislusné organizace, úřadu, nebo konečně marné uplynutí lhůt pro uplatnění nároku, které byly povětšinou konstruovány jako propadné. Na veřejného ochránce práv se také obracují lidé, kteří nebyli zahrnuti do okruhu oprávněných osob, neboť nesplnili zákonem stanovené požadavky, žádný z restitučních zákonů na jejich situaci nedopadal. Šetřící pravomoci veřejný ochránce práv tak využívá zejména k odhalení a následnému odstranění nepřesné či dvojí interpretace v rámci restitučních a souvisejících předpisů ze strany příslušných úřadů tak, aby byla šetřena práva oprávněných osob.*

Podnět sp.zn. 464/01/VOP/PL

**Okresní pozemkový úřad při vymožení nedoplatku přídělové ceny postupoval v rozporu se zákonem, když se ho domáhal bez dalšího prostřednictvím výkonu rozhodnutí srážkami ze starobního důchodu F.Š. Jeho rozhodnutí má pouze povahu sdělení, a nemůže být proto přímým exekučním titulem. S ohledem na dobu šesti let, která od události uplynula, se panu F.Š. úřad mohl již jen omluvit, do budoucna již postupuje v souladu s příslušnými právními předpisy a metodickými pokyny ministerstva zemědělství.**

Restituentovi byla rozhodnutím okresního pozemkového úřadu (dále PÚ) navrácena nemovitost. Nemovitost získali jeho rodiče v roce 1949 formou přídělu. Při odnětí nemovitosti v roce 1951 nebyla přídělová cena z jejich strany ve prospěch státu uhrazena v plné výši. Restituční zákon č. 229/1991 Sb., stanoví, že vydá-li se nemovitost oprávněné osobě, je povinna zaplatit státu nedoplatek přídělové ceny. PÚ vydal rozhodnutí o tom, že stěžovatel je povinen uhradit nedoplatek přídělové ceny a uhrazení se poté domáhal bez dalšího prostřednictvím výkonu rozhodnutí srážkami z jeho starobního důchodu. Rozhodnutí PÚ o stanovení nedoplatku přídělové ceny má dle ustanovení zákona č. 229/1991 Sb., judikatury, i stanoviska ministerstva zemědělství pouze povahu sdělení, a nikoliv uložení právní povinnosti, a nemůže se proto stát právním titulem pro exekuci. Pan F.Š. se na veřejného ochránce práv obrátil více než 6 roků od doby, kdy byl výkon rozhodnutí proveden. To mělo zásadní vliv na nemožnost použití řádných i mimořádných opravných prostředků.

Po posouzení postupu úřadu veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že je v rozporu se zákonem č. 229/1991 Sb. Pan F.Š. neuhradil nedoplatek přídělové ceny

vzhledem k tomu, že nesouhlasil s jeho výší a způsobem, kterým byl vypočten. S ohledem na již ustálenou judikaturu, platnou ještě před tím, než PÚ přistoupil k výkonu rozhodnutí, a metodické stanovisko ministerstva zemědělství, je více než zřejmé, že PÚ, resp. okresní úřad, měl v případě, že pan F.Š. neuhradil v poskytnuté lhůtě nedoplatek přídělové ceny, podat žalobu o zaplacení k příslušnému soudu. Zde by mohla být nezávisle posouzena opodstatněnost námitek pana F.Š. k výpočtu nedoplatku. Jestliže se PÚ domáhal uhrazení nedoplatku bez dalšího prostřednictvím výkonu rozhodnutí, a to pouze na základě svého rozhodnutí, byl jeho postup i provedená exekuce protiprávní. I přesto, že od doby, kdy o nedoplatku rozhodoval, a od doby, kdy byla exekuce vykonána, uplynulo šest let a nebylo možno zákonným způsobem přijatá rozhodnutí s pomocí opravných prostředků změnit, vytkl veřejný ochránce práv úřadu nesprávný postup.

Úřad již postupuje v souladu s příslušnými právními předpisy a metodickými pokyny ministerstva zemědělství. V budoucnu by se tak obdobné případy neměly opakovat. S ohledem na zmíněný časový odstup pak PÚ mohl přímo panu F.Š. poskytnout pouze morální ospravedlnění.

Podnět sp. zn.: 5542/2001/VOP/BK

**Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení ministerstva financí při interpretaci ustanovení § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích v souvislosti s vyřizováním stížnosti na nepřiznání nároku na vrácení kupní ceny. Ministerstvo své pochybení neuznalo, nárok pana K.Č. však v důsledku zásahu veřejného ochránce práv uspokojilo.**

Pan K.Č. požádal ministerstvo financí ČR o poskytnutí „finanční náhrady“ za nemovitosti, které byl nucen vydat oprávněné osobě v rámci mimosoudní rehabilitace. Předmětné nemovitosti nabyt v roce 1960 náhradou za nemovitosti, které mu byly vyvlastněny.

Ministerstvo financí žádost zamítlo s poukazem na doslovnou citaci ustanovení § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích („Vydá-li nemovitost jiná osoba než stát, vznikne této osobě nárok na vrácení kupní ceny, kterou zaplatila při koupi věci.“) a sdělením, že „přiznaný nárok dle § 11 spočívá nikoli ve výplatě finanční náhrady, ale vrácení kupní ceny – tedy přesně té částky, která byla prokazatelně zaplacená při koupi věci“. Ministerstvo také vyjádřilo názor, že je pojmově vyloučeno případ řešit dle zmíněného ustanovení.

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že došlo k pochybení ministerstva financí ČR při posouzení žádosti pana K.Č. dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších změn, když žádost zamítlo. Podle právního názoru veřejného ochránce práv ministerstvo vyložilo ustanovení § 11 zákona o mimosoudních rehabilitacích příliš restriktivně, čímž nepřijatelným způsobem zúžilo rozsah jeho aplikace a pana K.Č. tímto postupem materiálně právně diskriminovalo jen proto, že namísto protiplnění ve formě peněz (kupní ceny) poskytl státu plnění jiného charakteru. Za daných okolností byl bezpochyby dán prostor k širšímu chápání termínu cena v ustanovení § 11 zákona o

mimosoudních rehabilitacích. Upozornil na to, že citované ustanovení není možno interpretovat izolovaně, naopak musí být vykládáno v souvislosti s ustanoveními dalšími, s tímto souvisejícími. Poukázal pak zejména na ustanovení § 4 odst. 2 citovaného zákona, které určuje podmínky, za jejichž splnění jsou fyzické osoby považovány za osoby povinné k vydání věci. Toto ustanovení užívá pojmu „nabytí“ věci od státu bez specifikace nabývacího titulu, je tedy zjevné, že k nabytí mohlo dojít nejenom koupí. Pojem „kupní cena“, představující jinak peněžitý ekvivalent předmětu koupě, bylo třeba vyložit ve smyslu poskytnuté „protihodnoty“. Restriktivní interpretací učinilo ministerstvo z restitučního zákona normu vnitřně rozpornou, když svým výkladem zdůvodnilo nepoužitelnost ustanovení § 11 na uvedený případ.

V závěru šetření ministr financí ochránce informoval o přešetření věci pana K.Č. a o rozhodnutí akceptovat právní názor ochránce. Zároveň však setrval na stanovisku, že ministerstvo v posouzení případu nepochybovalo. Ministerstvo tedy své pochybení neuznalo, nárok pana K.Č. však v důsledku zásahu veřejného ochránce práv uspokojilo.

### Nároky z transformace zemědělských a ostatních družstev

*Tato oblast je poznamenána faktickým stavem u vypořádávání majetkových podílů družstev, kdy hromadné vstupy povinných osob do likvidace a následné vyhlásování konkursů na jejich majetek prakticky vylučují možnost dosáhnout výplaty hodnoty majetkového podílu bez změny platné legislativy.*

Podnět sp.zn.: 4403/2002/VOP/PL

### **Nárok oprávněné osoby na vypořádání majetkového podílu v zemědělském družstvu přiznaný restitučním zákonem v důsledku záměrného postupu družstva a stávající právní úpravy nelze fakticky vymoci.**

Vzhledem k tomu, že zemědělské družstvo odmítlo se stěžovatelkou uzavřít dohodu o vypořádání jejího majetkového podílu, uplatnila svůj nárok zákonným způsobem – žalobou u soudu. Soud rozhodnutím uložil družstvu povinnost vypořádat její majetkový podíl ve výši přesahující 900.000,- Kč. V případě, kdy byla dle ustanovení zákona č. 42/1992 Sb., nesporně oprávněnou osobou, podalo družstvo do rozhodnutí soudu odvolání. Do měsíce svolaná členská schůze rozhodla o likvidaci družstva. Paní M.K. je tak odkázána na upokojení své pohledávky jen v rámci likvidace, a to jen pokud nebude na majetek družstva prohlášen konkurs. Je zjevné, že výtěžek z prodeje majetku družstva rozdělený mezi věřitele nedosáhne hodnoty vneseného živého a mrtvého inventáře, který byl využit družstvem k vytvoření hodnot nových, tedy majetků nyní převedených z družstva na subjekt, který nemá povinnost majetkový podíl vypořádat.

Tento případ potvrdil rozšířený postup zemědělských družstev, kterým minimalizují svoji povinnost vypořádat majetkové podíly oprávněných osob. Dokládá to, že stávající právní úprava nedostatečně chrání práva těch, na nichž byly v minulosti spáchány majetkové křivdy. Jestliže restituční právní předpis jednou přiznal těmto osobám právo na vypořádání, a to za stavu, kdy nebylo a ani nemohlo být účelem restitučního zákonodárství napravit veškeré křivdy minulosti, pak se tyto

osoby v souvislosti s absencí spravedlivých podmínek nemohou vypořádání fakticky domoci.

Veřejný ochránce práv v tomto případě paní M.K. nemohl být jinak nápomocen než tím, že jí objasnil další možný postup a předpokládaný vývoj ve věci likvidace družstva. Rovněž ji informoval o tom, že na stávající situaci již upozornil ústavní činitele i veřejnost s cílem nalezení přijatelného způsobu řešení. Více v části IV této zprávy.

Podnět sp. zn.: 4183/2002/VOP/PL

**Vypořádání majetkového podílu v zemědělském družstvu nelze provést, když družstvo nejprve poukázalo na nutnost uplynutí sedmileté lhůty, po jejímž uplynutí lze podíl vypořádat, a ještě před uplynutím této lhůty byl na majetek družstva prohlášen konkurs. Oprávněná osoba, čekající právě na uplynutí sedmileté lhůty, byla o konkursu informována až po sedmi letech, a svoji pohledávku tak do konkursu nepřihlásila včas.**

Jednáním o vypořádání majetkového podílu v zemědělském družstvu byla pověřena advokátka. Paní J.M., která požádala o vypořádání, informovala, že v souladu s ustanovením § 13 zákona č. 42/1992 Sb., jí vypořádání bude poskytnuto až po sedmi letech od schválení transformačního podílu. Po uplynutí zákonné lhůty se na zástupkyni družstva opět obrátila s žádostí o vypořádání. Bylo jí však sděleno, že na majetek družstva byl prohlášen konkurs, a je nutné obrátit se na správce konkursní podstaty. Ten jí vzápětí odpověděl, že lhůta pro přihlášení její pohledávky do konkursu již uplynula. Advokátka zastupující družstvo, na otázku paní J.M., proč nebyla o prohlášení konkursu informována uvedla, že nemá ze zákona oznamovací povinnost. Paní J.M., bydlící v Praze, se tak o konkursu družstva se sídlem v Jihočeském kraji nedověděla. Stav, kdy jí družstvo majetkový podíl v roce 1994 samo vypočetlo, ona požádala písemně o vypořádání, a přesto je nyní nelze provést, považuje za nespravedlivý.

Veřejný ochránce práv paní J.M. objasnil stávající právní stav věci s tím, že mu nezbylo než potvrdit, že nepřihlášením její pohledávky ve lhůtě do konkursu, se stala nevymahatelnou. Tento případ je tak jedním z řady těch, kdy se na veřejného ochránce práv obrací osoby, které obdobnými postupy zemědělských družstev ztratily možnost své majetkové nároky fakticky vymoci. Více v části IV. této zprávy.

#### Vlastnické vztahy k nemovitostem a jejich zápis v katastru nemovitostí

*Při rozhodování úřadů v této oblasti se veřejný ochránce práv setkává s nečinností v řízení a nejednotností postupu u různých katastrálních úřadů či pracovníků téhož úřadu. Velkou část podnětů zde tvoří stížnosti lidí na postup katastrálních úřadů při užití § 8 katastrálního zákona, tedy opravě chyby v katastrálním operátu, která má za následek změnu ve výměře pozemku vlastníka, popř. změnu průběhu vlastnické hranice. Nezanedbatelná míra stížností směřuje proti zaměřování hranic soukromými geodetickými společnostmi a jejich následnému promítnutí v katastru nemovitostí, kdy katastrální úřady ani*

*úřady jim nadřizené nedisponují žádnou možností „přezkumu“ takového měření, jak se lidé často mylně domnívají.*

Podněty sp. zn.: 1838/2002/VOP/ŠS, 5528/2002/VOP/ŠS a další

**Veřejný ochránce práv současně se šetřením stížnosti pana P.Ž. na průtahy v řízení u Katastrálního úřadu P - město rozhodl o šetření opakovaných stížností na postup a průtahy v řízeních před Katastrálním úřadem P - město, zejména pak nerespektování ustanovení § 49 správního řádu, stanovení lhůt pro vyřízení věci. V závěru šetření nadřizený orgán odvolal vedení úřadu. Dalším kontaktem při vyřizování podnětů s novým vedením úřadu byla zaregistrována již některá zlepšení oproti dřívějšímu neutěšenému stavu, zejména zkrácení průměrné lhůty pro vyřízení návrhu na vklad o jeden měsíc, zabezpečení informovanosti veřejnosti o situaci na úřadě, včetně statistik růstu počtu podání a aktuální délky lhůt řízení na webových stránkách úřadu.**

Podnět pana P.Ž. směřoval proti postupu Katastrálního úřadu P – město při řízení o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, respektive poukazoval na průtahy tohoto řízení, jakož i na nereagování katastrálního úřadu na žádost stěžovatele o poskytnutí informací o průběhu zmíněného řízení. Veřejný ochránce práv proto inicioval šetření, jehož cílem bylo vyřešit jednak podnět stěžovatele a zároveň, s ohledem na skutečnost, že se oproti minulému roku výrazně zvýšil počet podání poukazujících na neutěšenou situaci ohledně délky lhůt na tomto katastrálním úřadu, řešit stav odporující principům dobré správy komplexně.

Podstatou nespokojenosti pana P.Ž. byla skutečnost, že v lednu 2001 podal na Katastrální úřad P-město návrh na vklad vlastnického práva vyplývajícího ze smlouvy o převodu bytové jednotky do jeho vlastnictví. Na průběh tohoto řízení se stěžovatel písemně dotázal v březnu 2002. Když pan P.Ž. neobdržel od úřadu žádnou reakci, podal podnět veřejnému ochránci práv. Veřejný ochránce úřadu vytknul nerespektování ustanovení § 49 zákona č. 71/1967, správního řádu, tedy povinnost vydat rozhodnutí buď bezodkladně, nebo do 30 dnů od zahájení řízení, popř. ve zvlášť složitých případech nejdéle do 60 dnů. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v nejdelsí stanovené lhůtě, může ji přiměřeně prodloužit odvolací orgán, popř. orgán příslušný rozhodnout o rozkladu. Nemůže-li však správní orgán rozhodnout ve shora uvedených lhůtách, je povinen o tom účastníka řízení s uvedením důvodu uvědomit. Současně byl v případě jednání úřadu konstatován rozpor s principy dobré správy, a to pokud jde o zásadu svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, jež u daného úřadu probíhá, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci.

Neuspokojen vyhýbavou odpovědí ředitele úřadu požádal veřejný ochránce práv o vyjádření nadřizený úřad. Výsledkem bylo vedle kladného vyřízení záležitosti pana P.Ž. také to, že byla v průběhu šetření z iniciativy nadřizeného Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen ČÚZK) přijata taková opatření a vedením úřadu podniknuty takové organizační a personální změny, jež by měly dopomoci situaci na Katastrálním úřadu P-město stabilizovat a do budoucna postupně optimalizovat. Jeho nově jmenovaný ředitel informoval veřejného ochránce práv

především o organizačních změnách, které byly z popudu ČÚZK na úřadě realizovány. Vedle odvolání vedoucích pracovníků byla přijata opatření, jejichž smyslem bude postupně zlepšovat celkovou situaci na úřadě. Byli přijati noví odborní pracovníci, takže se nové vedení úřadu domnívá, že by k vyrovnání skutečných a zákonných lhůt řízení o vkladu práv do katastru mělo dojít ke konci roku 2003. Nový ředitel se vyjádřil ke zjištění veřejného ochránce práv tak, že jsou zcela objektivní, když přiznal, že se jednalo o evidentní pochybení úřadu.

Podnět sp. zn.: 1343/2002/VOP/ŠS

**Veřejný ochránce práv zjistil nejednotný výklad ustanovení správního řádu ve vazbě na zvláštnosti řízení o vkladu práv dle katastrálních předpisů v jednání Katastrálního úřadu P - východ. Přijatá opatření k nápravě jsou zárukou toho, že se podobný nejednotný postup, který vzbuzuje pochybnost o objektivitě rozhodování a vytváří korupční prostředí, nebude opakovat. Jelikož se však na veřejného ochránce práv doposud neobrátil žádný z konkrétních postižených vlastníků nemovitostí, kteří nabylí vlastnické právo v důsledku nesprávně vydaných rozhodnutí, není zatím možno posoudit konkrétní dopad pochybení úřadu na jejich práva.**

V souvislosti s šetřením jiného podnětu, jehož podstatou byla otázka kolize, respektive vlivu řízení o předběžné otázce v podobě určovacího soudního sporu na průběh řízení o vkladu práv do katastru nemovitostí, vyvstala potřeba zahájit šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy. Závěry šetření ukázaly, že správní úřad nerespektoval zásadu tzv. jednotného přístupu, tj. povinnost rozhodovat o stejných věcech shodným postupem, když v případě tří vkladových řízení vyřizovaných jedním zaměstnancem úřadu bylo porušeno ustanovení § 29 správního řádu, když řízení nepřerušil, ačkoliv bylo ve smyslu § 40 správního řádu zahájeno před soudem řízení o předběžné otázce. Svým postupem úřad rovněž nerespektoval příslušná ustanovení Pokynů č. 14 Českého úřadu zeměměřického katastrálního čj. 92/1995-23 pro zápis údajů do katastru nemovitostí poznámkou ve znění dodatku č. 1, jehož účinnost nastala dne 1. 9. 1996. Dodatek byl vydán ve snaze metodicky sjednotit postup katastrálních úřadů ČR vzhledem k tomu, že o problematice narušení průběhu správního řízení o vkladu práv do katastru nemovitostí podáním žaloby na určení vlastnického práva k nemovitostem, které jsou současně předmětem řízení o vkladu, panovaly doposud nejednotné názory právních teoretiků a praxe zastávaná katastrálními úřady ČR byla rovněž nejednotná. K otázce přerušování řízení o vkladu z důvodu existence předběžné otázky se vyslovil také Ústavní soud mj. ve svém nálezu ze dne 25. ledna 2000 (sp. zn. II. ÚS 94/99). Veřejný ochránce práv úřadu vytknul, že v duchu závěrů účinných od září 1996 a především pak od července 1999 a ledna 2000 měl předmětná řízení do doby ukončení určovacího sporu přerušit.

Ředitel úřadu se se závěry veřejného ochránce práv fakticky ztotožnil. Nadřízený Český úřad zeměměřický a katastrální provedl ve věci dva nezávislé přezkumy, iniciované podáními subjektů zúčastněných na obou případech. V návaznosti na uvedená zjištění byla pochybení odpovědnému zaměstnanci písemně vytknuta, byl náležitě poučen, bylo mu zkráceno osobního ohodnocení o 50 % a byl zbaven vyřizování dané agendy. Nadále tak tento zaměstnanec



zpracovává méně složité případy a jeho pracovní výsledky jsou soustavně dozorovány vedoucím oddělení. I přesto, že byla prokazatelně vydána tři nezákonná rozhodnutí úřadu, nedisponuje katastrální úřad dle stávající právní úpravy nástroji umožňujícími nápravu tohoto stavu vlastním úkonem. Neoprávněně učiněné zápisy v katastru nemovitostí lze odstranit pouze zápisem učiněným na podkladě soudního rozsudku ve věci určení vlastnického práva.

### Činnost pozemkových úřadů

*Obsahem podnětů, které směřovaly proti pozemkovým úřadům, byly zejména stížnosti na průběh pozemkových úprav, resp. na jejich neprovádění. Provádění pozemkových úprav je v současné době závislé na finančních prostředcích, které jsou pro jejich provádění vyčleněny. Vlastník pozemku nemá reálnou šanci na provedení pozemkových úprav, a to ani v případě, kdy jsou splněny podmínky pro zahájení komplexních pozemkových úprav. V takovém případě je sice pozemkový úřad povinen zahájit pozemkovou úpravu, zpravidla však nakonec není realizována pro nedostatek finančních prostředků. Zákon připouští možnost provedení úpravy na náklad žadatele, toto řešení je však pro většinu zájemců nepřijatelné. Přitom neprovedení pozemkových úprav vede k následnému vyostřování vztahů mezi vlastníky sousedících pozemků.*

Podněty sp.zn.: 1857/2002/VOP/PL, 2892/02/VOP/PL a další

**Osoba, které byl navrácen pozemek v devadesátých letech, nedosáhla doposud jeho vytyčení ani po mnohaletých urgencích u pozemkového úřadu. S ohledem na stávající právní úpravu jí nemohl být veřejný ochránce práv nápomocen.**

Panu J.S. byl v roce 1992 zemědělským družstvem vrácen pozemek, který však družstvo v rámci užívání začlenilo do honu. Pan J.S. v roce 1997 požádal pozemkový úřad o vytyčení hranic svého pozemku. V roce 1999 urgoval svoji žádost, a bylo mu sděleno, že k vytyčení dojde do dvou roků. V roce 2001 opět několikrát provedení vytyčení urgoval. Pozemkový úřad ve svém správním obvodu však eviduje celkem 2928 žádostí na zaměření zemědělských pozemků, 1574 požadavků na zaměření lesních pozemků a 169 žádostí na provedení jednoduché pozemkové úpravy. Prostředky pozemkového úřadu jsou však omezeny. O tom, které žádosti budou vyřízeny nejdříve, přitom pozemkový úřad rozhoduje dle kritérií naléhavosti a účelnosti prováděných geodetických prací. Nedostatek finančních prostředků tak neumožňuje pozemkovému úřadu jednoznačně stanovit, kdy bude žádosti stěžovatele vyhověno.

### **2.1.2 Zdravotnictví, zdravotní péče**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 71 podnětů.

*Podněty z oblasti zdravotnictví jsou často jedinečné svým obsahem, přesto lze označit dvě nejtypičtější skupiny podnětů. První skupinu tvoří podněty týkající se práv a povinností osob ve vztahu ke zdravotním pojišťovnám a postupu*

*zdravotních pojišťoven vůči pojištěncům ve sporných případech hrazení pojistného a penále. Při šetření těchto podnětů přezkoumává veřejný ochránce práv zejména postup zdravotních pojišťoven při správním řízení, především zda příslušná zdravotní pojišťovna dodržovala platné právní předpisy a principy demokratického právního státu a dobré správy.*

*Druhá skupina nejčastějších podnětů se týká práv a povinností osob a orgánů státní správy vyplývajících z veřejného zdravotního pojištění a souvisejících s poskytováním zdravotní péče, nejčastěji nedostatků při šetření stížností občanů na poskytnutou zdravotní péči včetně šetření úmrtí pacienta, stížností na neposkytnutí informací ze zdravotnické dokumentace pacientovi apod.*

*Při šetření jednoho z podnětů došlo k situaci, kdy ministerstvo zdravotnictví s odkazem na povinnou mlčenlivost dle zákona o péči o zdraví lidu odmítlo součinnost. Veřejný ochránce práv se opakovaně obrátil na ministra resp. ministryni se žádostí o písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám k věci a zaslání spisu. Jelikož jeho žádosti nebylo vyhověno, ochránce využil postupu podle § 20 zákona, věc zveřejnil a současně se v dané věci obrátil na vládu.*

#### Vztahy zdravotního pojištění a postupy zdravotních pojišťoven vůči pojištěncům

Podnět sp. zn.: 2150/2002/VOP/EH

**Lékař specialista se obrátil na veřejného ochránce práv s požadavkem na zásah ve věci aplikace vyhlášky ministerstva zdravotnictví č. 458/2001 Sb., kterou se stanoví výše úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění včetně regulačních omezení pro první pololetí 2002. Vyhláškou stanovený systém regulací a bonifikací vytvářel ve svém důsledku tlak na poskytovatele léčebné péče, aby postupovali non lege artis se všemi z toho plynoucími důsledky. Všeobecná zdravotní pojišťovna (dále jen VZP) závěry veřejného ochránce práv akceptovala a informovala ho, že se zdravotní pojišťovny a zástupci poskytovatelů dohodli, že regulace a bonifikace za předepsané léčivé přípravky a za vyžádanou péči nebude uplatněna.**

Zákon o veřejném zdravotním pojištění upravuje dohodovací řízení ohledně hodnoty bodu a výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a postup ministerstva zdravotnictví (dále MZ) při schvalování jeho výsledku. Není-li uzavřena v rámci dohodovacího řízení dohoda nebo odporuje-li právním předpisům či veřejnému zájmu, zůstávají ceny bodu sjednané v rámci platné regulace cen v platnosti i po skončení období, na které byly sjednány. MZ stanoví vyhláškou výši úhrad hrazené péče včetně regulačních omezení pro kalendářní pololetí.

Určujícími faktory při vydávání vyhlášky by měl být mimo jiné soulad s platnou legislativou a veřejný zájem. Po posouzení praktických dopadů vyhlášky však veřejný ochránce práv pochyboval, zda tento právní předpis splňuje výše uvedená kritéria stanovená zákonem. Jako problematický se jevil především bod upravující podmínky úhrady za léčivé přípravky, zdravotnické prostředky a za vyžádanou péči. Uplatnění

stanoveného systému regulací a bonifikací mohlo mít ve svém důsledku negativní dopad jak na dotčená zdravotnická zařízení, tak na úroveň léčebně preventivní péče o pacienty.

Vyhláška ve svých důsledcích vytvářela nepřijatelný tlak na většinu zdravotnických zařízení, aby na pacientech šetřila, neboť nikterak nezohledňovala jejich skladbu, a tudíž ani jejich potřeby dané zdravotním stavem. Vyhláškou stanovený systém regulací a bonifikací vytvářel ve svém důsledku tlak na poskytovatele léčebné péče, aby postupovali non lege artis se všemi z toho plynoucími důsledky. Podle stanoviska veřejného ochránce práv by regulace měla být vždy opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za omezených podmínek. Podle platné právní úpravy je zdravotním pojišťovnám umožněno kontrolovat, zda při poskytování zdravotní péče nedochází k nesprávnému postupu, případně k plýtvání, čímž je zajištěna dostatečná kontrola vynaložených prostředků. Pokud kontrola prokáže neoprávněnost vyúčtování zdravotní péče nebo její neodůvodněné poskytování, pojišťovna péči neuhradí a je oprávněna uplatnit sankce, které v tomto případě jsou zcela na místě, neboť jsou podloženy doloženým pochybením konkrétního subjektu. Veřejný ochránce práv dále vyslovil pochybnost o vhodnosti aplikace regulačních opatření za situace, kdy zveřejněné celostátní průměry nejsou členěny tak, jak předmětná vyhláška předpokládá, a tudíž ani nezohledňují specifika, druhu zdravotnických zařízení a typu poskytované péče se zohledněním věkových skupin.

VZP závěry veřejného ochránce práv akceptovala a informovala ho, že se zdravotní pojišťovny a zástupci poskytovatelů dohodli, že regulace a bonifikace za předepsané léčivé přípravky a za vyžádanou péči nebude uplatněna.

Podnět sp. zn.: 3308/01/VOP/EH

**Zdravotní pojišťovna po zásahu veřejného ochránce práv přijala zásadu, že při převodu pojištěnců z jiné pojišťovny bude vydávat pojištěncům zdravotní průkaz v době co možná nejkratší. V případě, že nebude zřejmé, kdo je plátcem pojistného za tyto pojištěnce, kroky ke zjištění potřebných údajů o těchto svých pojištěncích učiní v krátké době zdravotní pojišťovna.**

Pan J.K. se po vstupu své zdravotní pojišťovny (dále jen ZP) do likvidace stal pojištěncem jiné ZP. Uvedl, že se o změně ZP dozvěděl až po několika měsících a nebylo mu sděleno číslo účtu nové ZP, na které měl hradit zálohy na pojistné. Byl proto toho názoru, že za dluh, který mu byl pojišťovnou vyměřen, odpovídá tato ZP.

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že likvidátor svoji povinnost zveřejnit vstup ZP do likvidace splnil a že informace o vstupu ZP do likvidace proběhla v hromadných sdělovacích prostředcích. Dále bylo zjištěno, že se pan J.K. nepochybně dozvěděl o tom, že je pojištěncem jiné pojišťovny a o existenci nedoplatku na pojistném nejpozději při své první návštěvě ZP při odevzdání přehledu o svých příjmech a výdajích. Tehdy také písemně požádal ZP o rozložení doplatku pojistného. Na příslušný účet nové ZP následně provedl úhradu jedné splátky. Rovněž bylo doloženo, že největší část dluhu vznikla stěžovateli až v době, kdy již

zcela nepochybně věděl o tom, že je pojištěncem nové ZP a znal její správný účet. Veřejný ochránce práv proto konstatoval, že v rámci správního řízení ve věci dlužného pojistného a penále postupovala ZP v souladu s platnými právními předpisy a nedopustila se žádných pochybení.

V průběhu šetření však veřejný ochránce práv zjistil porušení principů dobré správy při vydávání průkazu pojištěnce. Toto pochybení se týkalo nejen stěžovatele, ale i dalších pojištěnců. Dle zákona o všeobecném zdravotním pojištění byla ZP povinna vydat svým pojištěncům bezplatně průkaz pojištěnce nebo náhradní doklad. Tuto svoji povinnost plnila v době přechodu pojištěnců dvěma způsoby. Části pojištěnců zasílala průkazy poštou. V případě pojištěnců, u nichž neznala plátce pojistného, však vydávala průkaz pojištěnce až poté, co pojištěnec osobně kontaktoval ZP. To byl i případ stěžovatele, který průkaz obdržel až při své první návštěvě pojišťovny, tj. několik měsíců poté, co se stal jejím pojištěncem. Přestože v zákoně není uvedena lhůta, do kdy má být průkaz vydán, měl by být vzhledem k případné potřebě zdravotní péče vydán v době co možná nejkratší. Zákon neváže povinnost zdravotní pojišťovny vydat průkaz pojištěnce na nějaké další úkony pojištěnce, pouze na existenci pojištění u příslušné ZP. Veřejný ochránce práv proto ZP vytkl, že po dobu několika měsíců průkaz v daném případě nevydala a neučinila ani žádné kroky ke zjištění potřebných údajů o svých pojištěncích, tj. údajů o plátcí pojistného, přestože jí nic nebránilo v tom, aby si dokumentaci vyžádala od původní ZP či aby oslovila přímo svoje nové pojištěnce. Vyčkávání ZP lze proto považovat za porušení principů dobré správy. Zákonná povinnost pojištěnce hradit pojistné příslušné ZP však není vázána na vydání průkazu pojištěnce, nýbrž pouze na vznik pojištění.

Ředitel příslušné ZP akceptoval stanovisko veřejného ochránce práv a uvedl, že pokud by došlo k obdobnému převodu pojištěnců, bude jim vydán zdravotní průkaz v době co možná nejkratší. V případě, že nebude zřejmé, kdo je plátcem pojistného za tyto pojištěnce, kroky ke zjištění potřebných údajů o těchto svých pojištěncích učiní v krátké době ZP.

#### Poskytování zdravotní péče a činnost orgánů ochrany veřejného zdraví

Podnět sp. zn.: 4848/2001/VOP/TL – neanonymizováno, neboť zveřejněno

**Vláda se ztotožnila se stanoviskem veřejného ochránce práv a uložila ministryni zdravotnictví předložit vládě návrh změny zákona o péči o zdraví lidu ve smyslu stanoviska veřejného ochránce práv ve věci poskytování informací ze zdravotnické dokumentace příbuzným o příčinách úmrtí zesnulého. Vláda dále uložila ministru spravedlnosti zajistit informování rodičů Františka Stojkoviče o příčinách jeho úmrtí a postupovat v obdobných případech stejně.**

Stěžovatelé – rodiče Františka Stojkoviče – se na veřejného ochránce práv obrátili s podnětem směřujícím proti Vězeňské službě ČR, která jim odmítla poskytnout informace týkající se okolností a příčin úmrtí syna. František Stojkovič zemřel dne 16. června 2001 ve Věznici Heřmanice. Bylo mu 24 let a byl svobodný a bezdětný. Vězeňská služba o úmrtí informovala rodiče telegramem s tím, že příčina smrti bude zjištěna soudní pitvou. Rodiče však obdrželi jen stručné vyrozumění od

vyšetřovatele Policie ČR, Městského úřadu vyšetřování Ostrava, že věc (prověřování úmrtí vězně) byla odložena. Z úmrtního listu se dověděli jen to, že příčinou jeho smrti bylo ovlivnění organismu medikamenty. Rodiče proto požadovali, aby jim Vězeňská služba poskytla veškeré informace o okolnostech a příčinách úmrtí syna, zejména aby jim zpřístupnila jeho zdravotnickou dokumentaci. Dostalo se jim však odmítavé odpovědi s odůvodněním, že údaje ze zdravotnické dokumentace nelze zpřístupnit s ohledem na povinnost mlčenlivosti. Vězeňská služba se přitom opírala o stanovisko ministerstva zdravotnictví, podle něhož není dána možnost zproštění zdravotnických pracovníků povinné mlčenlivosti, neboť „zákonem předpokládaný souhlas ošetřované osoby nelze v daném případě očekávat. Udělení souhlasu je osobním právem ošetřované osoby, nepřechází na dědice a smrtí osoby zaniká.“

Po provedeném šetření dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že postup Vězeňské služby opírající se o výkladové stanovisko ministerstva zdravotnictví není v souladu s právními předpisy ani s principy dobré správy. Výkladem dovodil, že právo na přístup k údajům ve zdravotnické dokumentaci mají osoby vykonávající posmrtnou ochranu osobnosti zemřelého podle ustanovení § 15 občanského zákoníku, tedy manžel a děti, a není-li jich, jeho rodiče. V opačném případě by posmrtnou ochranu jeho osobnosti nemohli efektivně vykonávat. Pokud by platilo tvrzení ministerstva zdravotnictví, že smrtí pacienta zaniká jediný subjekt, který může souhlas udělit, tak by nezbylo než dovodit, že zaniká právní konstrukce ochrany jeho osobnosti.

Výklad veřejného ochránce práv je též v souladu s účelem zdravotnické mlčenlivosti, kterou je lékař povinen zachovávat v zájmu pacienta. Veřejný ochránce práv nevidí jediný rozumný důvod, proč by mělo být obecně v zájmu pacienta, aby jeho příbuzní nebyli o jeho zdravotním stavu a příčinách jeho smrti informováni, pokud se za svého života nevyjádřil jinak.

Veřejný ochránce práv také konstatoval, že stanovisko ministerstva zdravotnictví porušuje právo pokrevně příbuzných pozůstalých na ochranu zdraví. Právo na ochranu života a zdraví totiž implikuje zájem o informace o zdravotním stavu nejbližších příbuzných. Každé lékařské vyšetření začíná dotazem na anamnézu, tj. na onemocnění v rodině pacienta (rodinná anamnéza), na jeho dosavadní onemocnění a jejich léčbu, operace, úrazy, alergii (osobní anamnéza). Lékař tak pátrá po rizikových faktorech onemocnění, zvažuje eventuální vliv dědičnosti, prostředí a ostatních chorob, které rodinu postihly i ve vzdálené minulosti. Přes velký pokrok v technické stránce medicíny je význam anamnézy stále veliký a může v mnoha případech přispět podstatnou měrou ke správné diagnóze. Znemožnění přístupu k údajům ve zdravotnické dokumentaci by pro nejbližší pokrevní příbuzné představovalo zásah do jejich osobnostních práv na ochranu života a zdraví, neboť tyto údaje mohou v rámci rodinné anamnézy přispět ke správné diagnóze jejich vlastních chorob.

Veřejný ochránce práv v souvislosti s případem Františka Stojkoviče podotkl, že stanovisko ministerstva zdravotnictví by mohlo vést až k závěru, že Česká republika neplní závazky, které pro ni vyplývají z ustanovení čl. 2 (právo na život) a čl. 3 (zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je povinností státu zajistit účinné úřední vyšetření úmrtí,

zejména pokud k němu došlo v prostředí, v němž byla omezena osobní svoboda zemřelého. Soud mimo jiné požaduje, aby ve vyšetřování byl dostatečně přítomen prvek veřejné kontroly. Jeho rozsah se může stát od státu, případ od případu lišit, vždy však platí, že minimálně nejbližší příbuzní zemřelého musí mít možnost účastnit se aktivně procesu objasňování úmrtí, což předpokládá možnost seznámit se s relevantními informacemi (např. Edwards proti Spojenému království ze dne 14. března 2002).

I přesto, že veřejný ochránce práv shromáždil řadu přesvědčivých argumentů na podporu svého stanoviska, odmítala Vězeňská služba i nadále zpřístupnit pozůstalým rodičům zdravotnickou dokumentaci týkající se jejich syna. Veřejný ochránce práv proto vyrozuměl ministra spravedlnosti jako vedoucího úřadu nadřízeného Vězeňské službě a ministra zdravotnictví, jako vedoucího úřadu, v jehož působnosti je poskytování zdravotní péče.

Zatímco se ministr spravedlnosti se stanoviskem veřejného ochránce práv ztotožnil, ministr zdravotnictví závěry veřejného ochránce práv stroze odmítl s tím, že podle zákona o péči o zdraví lidu může být zdravotnická dokumentace zpřístupněna pouze vymezeným subjektům uvedeným v tomto zákoně. Podle jeho stanoviska Vězeňská služba postupovala správně. Veřejný ochránce práv se proto vůbec poprvé rozhodl využít svého oprávnění podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv a na tiskové konferenci dne 7. srpna 2002 o postoji ministerstva zdravotnictví informoval prostřednictvím médií veřejnost. Současně s tím vyrozuměl i vládu České republiky, které doporučil uložit ministryni zdravotnictví, aby předložila návrh zákona, který bude zcela jednoznačně a výslovně respektovat právo blízkých osob zemřelého pacienta na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu a příčinám jeho smrti. Dále vládě doporučil uložit ministryni zdravotnictví, aby její ministerstvo již nyní respektovalo osobnostní práva pacientů a osob vykonávajících posmrtnou ochranu osobnosti.

Vláda se na svém zasedání dne 13. ledna 2003 se stanoviskem veřejného ochránce práv ztotožnila a uložila ministryni zdravotnictví předložit vládě do 30. června 2003 návrh změny zákona o péči o zdraví lidu ve smyslu stanoviska veřejného ochránce práv a dále uložila ministru spravedlnosti zajistit informování rodičů Františka Stojkoviče o příčinách jeho úmrtí a postupovat v obdobných případech stejně.

Podnět sp. zn.: 5586/2001/VOP/MV

**Při šetření stížnosti na obtěžování hlukem ze stavby zjistil veřejný ochránce práv negativní kompetenční konflikt mezi orgány ochrany veřejného zdraví a stavebními úřady, jakož i špatnou komunikaci mezi jednotlivými stupni orgánů ochrany veřejného zdraví. Po jeho zásahu se správní orgány dohodly o vzájemné součinnosti při řešení problematiky hluku ze stavební činnosti, a to jak ve fázi posuzování návrhu na vydání územního rozhodnutí, tak i při státním stavebním dohledu na prováděných stavbách. Dohodnutý postup by tak měl zabránit opakování situací v budoucnu.**

M.K. si ve svém podnětu stěžovala na poškozování zdraví nadměrnou hlučností při velké stavbě, která probíhala v historickém centru města v blízkém sousedství domu, v němž bydlí. Stížnost byla podána v době, kdy stavba byla již dokončena a kolaudována. Ing. K. si dodatečně stěžovala na to, že nikdo neřešil její oznámení na hluk ze stavby a jedna instituce ji odkazovala na druhou. Oznámení podané městskému hygienikovi bylo postoupeno stavebnímu úřadu a oznámení stavebnímu úřadu bylo postoupeno městskému hygienikovi.

Šetření stížnosti prokázalo, že příslušné správní orgány nezabránily poškozování zdraví obyvatel okolních domů nadlimitním hlukem ze stavby a odhalilo negativní kompetenční konflikt mezi orgány ochrany veřejného zdraví a stavebními úřady, jakož i špatnou komunikaci mezi jednotlivými stupni orgánů ochrany veřejného zdraví. Žádný z úřadů, na něž se veřejný ochránce práv s žádostí o vysvětlení obrátil, se necítil být odpovědný. Jak stavební úřad, tak i orgán ochrany veřejného zdraví v podstatě poukazyvaly na to, že problematika ochrany zdraví před hlukem ze stavební činnosti je v kompetenci toho druhého.

Ze stanoviska veřejného ochránce práv vyplývalo, že odpovědné jsou především orgány ochrany veřejného zdraví a pouze zčásti také stavební úřady. Na vyvolaném jednání se nadřízené správní orgány dohodly o vzájemné součinnosti při řešení problematiky hluku ze stavební činnosti, a to jak ve fázi posuzování návrhu na vydání územního rozhodnutí, tak i při státním stavebním dohledu na prováděných stavbách. Dohodnutý postup by tak měl zabránit opakování situací, k nimž v předmětném případě došlo.

Podnět sp. zn.: 5287/2001/VOP/EH

**Procesní postup ministerstva zdravotnictví při vyřizování stížnosti na postup zdravotnického zařízení při poskytování léčebné péče byl porušen a současně vykazoval znaky nedobré správy. Nedostatečným informováním stěžovatele o provedených kontrolních úkonech a zejména absence srozumitelné definice konkrétních závěrů důvodně vzbuzovala ve stěžovateli pochybnost o kvalitě provedené kontroly. Přestože bylo zřejmé, že si stěžovatel nesprávně vyložil jako laik některé pojmy či události, pracovníci ministerstva tato nedorozumění stěžovateli ani stručně neobjasnili, a proto se na ně stěžovatel opakovaně obracel. Ministryně zdravotnictví akceptovala závěry veřejného ochránce práv a přijala opatření, které by mělo v budoucnu zabránit jejich opakování.**

Pan L.Z. požádal ministerstvo zdravotnictví (dále jen MZ) o prošetření postupu při své léčbě, neboť se domníval, že zdravotní potíže, které jej sužují, byly vyvolány poskytnutou zdravotní péčí. MZ konstatovalo, že pan L.Z. trpí onemocněním, jehož příčina je většinou neznámá, a že neexistuje dosud žádná dostupná metoda, která by je zcela vyléčila, přitom při výkonu zdravotní péče byl u pacienta dodržen správný postup v souladu s dosaženým stupněm vývoje lékařské vědy a nedošlo k újmě na zdraví. Pan L.Z. se poté obracel na MZ ještě několikrát, konečně požádal o pomoc veřejného ochránce práv.

Šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že původní stížnost na poskytnutou zdravotní péči byla MZ důkladně prošetřena a odpověď zaslaná panu L.Z. odpovídala provedenému šetření. Nebyl však upozorněn na prodloužení lhůty pro vyřízení stížnosti z důvodu vyžádání znaleckého posudku, proto vyřízení své stížnosti urgoval. Šetřením ochránce byla vyvrácena domněnka pana L.Z., že MZ pouze oslovilo dotčené lékaře a na základě jejich sdělení věc vyřídilo. MZ mělo při šetření stížnosti k dispozici nejenom zdravotnickou dokumentaci, zaslanou všemi zdravotnickými zařízeními, která stěžovatele postupně léčila, ale i znalecký posudek.

Rovněž další stížnosti ve věci poskytnuté zdravotní péče a ve věci vyřízení stížnosti, které byly adresovány MZ, nezůstaly bez přešetření a písemné odpovědi. Přestože bylo zřejmé, že si stěžovatel nesprávně vyložil jako laik některé pojmy či události, pracovníci MZ tato nedorozumění stěžovateli ani stručně neobjasnili, a proto se na ně stěžovatel zbytečně opakovaně obracel v téže věci. Jedna ze stížností obsahovala kromě původní stížnosti na poskytnutou zdravotní péči rovněž další bod (chování konkrétní lékařky související s poskytováním informací o zdravotním stavu) k prošetření, se kterým se však MZ nikterak nevypořádalo. MZ stěžovateli sdělilo, že stížnost ve věci posouzení jeho onemocnění již byla uzavřena předchozím dopisem a na další podněty v uvedené věci již nebude reagováno. Veřejný ochránce práv proto MZ vytkl nesprávný postup při vyřízení této stížnosti, neboť je třeba důsledně oddělovat původní stížnost od případných dalších stížností v jiných věcech, nikoli se bez dalšího odkazovat na vyřízení původní stížnosti i v záležitosti, která s tehdejší šetřením nesouvisí a která nebyla dosud prošetřena.

Ministryně zdravotnictví akceptovala závěry veřejného ochránce práv a k vytčeným pochybením přijala opatření, které by mělo v budoucnu zabránit jejich opakování. Úředníci MZ byli upozorněni na nutnost dodržování lhůt a na nutnost vyřizování stížností konkrétněji a přesněji dle jejich obsahu.

### **2.1.3 Sociální zabezpečení**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 393 podnětů.

*V oblasti sociálního zabezpečení se veřejný ochránce práv zabývá rozmanitou a obsáhlou problematikou. Lze říci, že mezi stěžejní patří následující skupiny případů:*

- v oblasti dávek státní sociální podpory a sociální péče se podněty týkají zejména nesplnění některého zákonem stanoveného požadavku pro přiznání či výplatu dávky, zvláště pak v případech, kdy na dávku není ze zákona nárok a je na uvážení příslušného úřadu, zda ji přizná a v jaké výši;*
- oblast posudkové činnosti lékařů v sociálním zabezpečení není tak početně zastoupena, jako oblast předchozí. Spíše se veřejný ochránce práv setkává se stížnostmi směřujícími proti neuznání plné či částečné invalidity lékařem, která však stojí vně působnosti ochránce;*
- v oblasti důchodového pojištění jde nejčastěji o nesouhlas s výměrou důchodu způsobenou zejména nezapočítáním dob zaměstnání, či dob*



*náhradních. Velká část podnětů se pak týká nesouhlasu se zamítnutím žádosti o uznání plné či částečné invalidity, jak zmíněno výše. Do této oblasti patří i nespokojenost s výpočtem důchodu po změně právní úpravy, což je zejména případ vdovských důchodů či zrušení institutu sociálního důchodu nebo důchodu manželky;*

- v oblasti důchodového pojištění s cizím prvkem jde zejména o aplikaci Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou. Aplikace smluv s jinými státy či žádosti o přiznání nároků tam, kde podobná smlouva chybí, je spíš okrajovou záležitostí;*

*Veřejný ochránce práv shledává v oblasti sociálního zabezpečení pochybení jak při aplikaci právních předpisů (včetně jejich výkladu), tak zejména při naplňování principu dobré správy.*

#### Nároky z důchodového pojištění a řízení o nich

Podnět sp. zn.: 429/2002/VOP/TŠ

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení České správy sociálního zabezpečení v Praze (dále jen ČSSZ), která svým rozhodnutím zamítla panu H.J. poskytování příplatku k důchodu za dobu odpovídající celé době vazby a vykonanému trestu odnětí svobody stěžovatele, ve své činnosti porušila ustanovení § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Na základě zjištění veřejného ochránce práv byl iniciován komplexní interní přezkum ČSSZ, který se týkal všech rozhodnutí vydaných v souvislosti se zákonem o soudní rehabilitaci.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan H.J., který nesouhlasil s výpočtem svého starobního důchodu ČSSZ.

Pan H.J. byl v roce 1952 odsouzen k trestu odnětí svobody pro trestné činy pobuřování a sabotáže, v letech 1952 – 1963 trest vykonal. Výrokem soudu byl v souladu se zákonem o soudní rehabilitaci zrušen odsuzující rozsudek pro trestný čin pobuřování a bylo zastaveno trestní stíhání stěžovatele. Za trestný čin sabotáže byl stěžovateli zprvu stanoven poměrný trest v délce trvání tří let, teprve navazujícím usnesením soudu bylo na návrh pana H.J. rozhodnuto i o zrušení rozsudku za trestný čin sabotáže.

ČSSZ zvýšila dle zákona o soudní rehabilitaci starobní důchod pana H.J. o částku odpovídající vykonanému trestu odnětí svobody uloženému za trestný čin rehabilitovaný prvním soudním rozhodnutím, avšak nikoliv za dobu výkonu trestu odnětí svobody v délce tří let pro trestný čin sabotáže s argumentací, že se zákon o soudní rehabilitaci na tento trestný čin nevztahuje. Pro výpočet důchodu byla zhodnocena doba výkonu trestu jako doba pojištění v plném rozsahu. Pan H.J. vyzval ČSSZ k nápravě a přiznání příplatku k důchodu za celé období vykonaného trestu, ČSSZ však jeho žádost na základě výše uvedeného odmítla.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, v jehož rámci si od Odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ vyžádal stanovisko k výše popsaným skutečnostem. ČSSZ reagovala stručným sdělením o tom, že své původní stanovisko

považuje za chybné, proto o příplatku ke starobnímu důchodu pana H.J. rozhodla znovu tak, že panu H.J. bude poskytnut doplatek na důchodu za dobu dříve nezohledněnou.

Vzhledem k obecnému charakteru problematiky veřejný ochránce práv současně zahájil souhrnné šetření ve věci obecného způsobu rozhodování ČSSZ ve věcech poskytování příplatku k důchodům dle zákona o soudní rehabilitaci. ČSSZ ve svém vyjádření uvedla výčet opatření k nápravě, která by měla zajistit nápravu i v případech obdobných případu pana H.J. ČSSZ přitom přislíbila, že provede zejména důkladné školení pracovníků důchodového oddělení a zreviduje dosavadní způsob svého rozhodování ve věcech přiznávání příplatků k důchodům dle zákona o soudní rehabilitaci.

Podnět sp. zn. 2355/02/VOP/PK

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení České správy sociálního zabezpečení (dále jen ČSSZ) v přístupu k uznávání generálních plných mocí, kdy je dle názoru ČSSZ generální plná moc k zastupování při stanovení vyměřovacího základu pro pojištění na sociální zabezpečení nedostatečná. Podle názoru veřejného ochránce práv byl tento postup v rozporu s platnou právní úpravou, neboť tak byla občanu ukládána povinnost, kterou zákon nezná. Právní výklad veřejného ochránce práv byl příslušným územním pracovištěm správy sociálního zabezpečení plně akceptován a s okamžitou platností byla přijata opatření k nápravě.**

Pan J.M. v podnětu uvedl, že Česká správa sociálního zabezpečení neuznává generální plné moci k zastupování udělené jemu jeho klienty, neboť je dle jejího názoru ke stanovení vyměřovacího základu klientů generální plná moc k zastupování ve věcech sociálního zabezpečení nedostatečná. Dle názoru ČSSZ jsou v právních vztazích týkajících se pojištění na sociální zabezpečení předpokládány projevy vůle takového charakteru, že je nelze nahradit ani generální plnou mocí, ani speciální plnou mocí. Je tomu tak právě při uplatňování nároku na dávky nemocenského nebo důchodového pojištění, kdy jsou oprávněné subjekty přesně stanoveny zákonem. Jde o osobní úkon, který může učinit pouze žadatel o dávky. ČSSZ uvedla, že jde o její oprávněný požadavek, který vychází ze smyslu předpisů o sociálním zabezpečení, byť pro tyto účely není v právní úpravě výslovně uveden.

Dohoda o plné moci je dvoustranný právní úkon mezi zastoupeným a zástupcem, na základě kterého se zmocněnec zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu. Je nutno vycházet z toho, že si zmocnitel je schopen uvědomit veškeré důsledky, které pro něho uzavření této dohody v budoucnu vyplynou. Žádné zvláštní omezení v právní úpravě pojištění na sociální zabezpečení uvedeno není, proto jej nelze po občanech žádat. Pokud se tedy stěžovatel obrátil na správu sociálního zabezpečení na základě generální plné moci, není možné, aby správa takového zmocněnce odmítla a žádala o úkon zmocnitele. Neuznáním generální plné moci se tedy správa sociálního zabezpečení dopustila nezákonného postupu, ke kterému ji platná právní úprava neopravňuje.

ČSSZ stanovisko veřejného ochránce práv plně akceptovala a s okamžitou platností od dosavadní praxe upustila. V případě, že se na správu sociálního zabezpečení obrátí zmocněnec na základě generální plné moci, bude ve smyslu platné právní úpravy úkon zmocněnce plně respektován.

Podnět sp. zn. 4440/02/VOP/PK

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení České správy sociálního zabezpečení (dále ČSSZ), která odmítla stěžovatelce vydat rozhodnutí o žádosti podané podle zákona č. 261/2001 Sb. s odůvodněním, že dle jejího právního názoru vůbec nedošlo k zahájení správního řízení a ve věci tak nelze vydat meritorní rozhodnutí. Po zásahu veřejného ochránce práv ČSSZ přijala jeho právní názor a nadále postupovala v souladu se zákonem.**

Právní zástupce stěžovatelky, JUDr. M., podal ve stejný den, kdy nabyl účinnosti zákon č. 261/2001 Sb., tedy 27. 7. 2001, hromadnou žádost 614 osob o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle tohoto zákona s tím, že jednotlivé žádosti doloží později. Dokumenty vztahující se k žádosti pana Š.T., manžela stěžovatelky, takto doplnil dne 2. 1. 2002. ČSSZ odmítla rozhodnutí o této žádosti vydat, neboť dle jejího názoru vůbec nedošlo k zahájení správního řízení a ve věci tak nelze vydat meritorní rozhodnutí. Plná moc ze dne 2. 12. 2000, kterou pan Š.T. právního zástupce zmocnil ke „všem právním úkonům, které se týkají jeho odsouzení a rehabilitace za odepření vojenské služby, a to jak v oblasti správní, tak i trestně právní“, podle ČSSZ neopravňovala JUDr. M. k zastupování pana Š.T. ve věci žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky, když byla udělena před platností a účinností citovaného zákona a navíc zanikla v den smrti pana Š.T. (dne 30. 10. 2001), tedy před tím, než v jeho zastoupení nárok uplatnil. Dle názoru ČSSZ nebylo proto takové žádosti o vydání rozhodnutí možno vyhovět a paní A.T bylo doporučeno podat si žádost novou. V tomto případě by ovšem paní A.T dostala v případě přiznání nároku pouze polovinu částky, kterou by jinak v dědickém řízení obdržela v případě kladného vyřízení přímého nároku pana Š.T.

S uvedeným právním názorem ČSSZ se veřejný ochránce práv neztotožnil a zahájil šetření. Ze správního řádu vyplývá, že podání se posuzuje podle jeho obsahu, musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit jeho další náležitosti. Podle zákona č. 261/2001 Sb., je nárok nutno uplatnit písemnou žádostí u orgánu příslušného k vydání rozhodnutí nejpozději do 31. 12. 2002, jinak zaniká. Žádost pana Š.T. podaná dne 27. 7. 2001 byla podána v souladu s právním řádem, protože splňovala všechny výše uvedené podmínky a řízení tedy bylo zahájeno. Dne 2. 1. 2002 tak došlo pouze k jejímu doplnění.

Česká správa sociálního zabezpečení v reakci na závěry veřejného ochránce práv uvedla, že odbor interního auditu, kontroly a stížností vypracoval rozsáhlý právní rozbor, ze kterého vyplynulo, že všechny právní závěry obsažené v dopise veřejného ochránce práv jsou věcně správné a jeho námítky důvodné. ČSSZ bude proto v případě pana Š.T. vycházet ze skutečnosti, že řízení ve věci bylo zahájeno podáním jeho právního zástupce ze dne 27. 7. 2001.

**Veřejný ochránce práv řešil stížnost neslyšícího občana, který se cítil poškozen na svých právech jednáním členů posudkové komise ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen MPSV). Ač nedošlo k porušení zákona, způsob jednání odporoval principům dobré správy. Jeho zásahem bylo do budoucna zajištěno dodržování Kodexu etiky zaměstnanců MPSV a Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.**

Neslyšící občan zaslal stížnost na jednání členek posudkové komise MPSV, které mu po zjištění, že je neslyšící, na jednání písemně sdělily, že jednání odročí, aby si přivedl tlumočnicka. Stěžovatel ohluchl až v dospělosti, posunkovou řeč neovládá a nejjednodušší komunikací je pro něj písemná komunikace. Proto se cítil postupem komise diskriminován a obrátil se na veřejného ochránce práv.

Stěžovateli bylo hned na začátku jednání posudkovou komisí písemně stručně sděleno, že řízení bude odročeno za účelem zajištění tlumočnicka, aniž by byl jakkoliv dotázán na způsob komunikace, který by mu vyhovoval. Nešlo o pouhý dotaz či nabídku v tom smyslu, zda by posuzovaný neměl zájem přijít na jednání komise znovu s tlumočnickem. Teprve poté, co posuzovaný důrazně protestoval proti odročení a přizvání tlumočnicka, jednání komise pokračovalo.

Jelikož posudková komise nakonec netrvala na účasti tlumočnicka a jednání bylo dokončeno týž den s využitím písemné komunikace, nebyl postup členek komise hodnocen veřejným ochráncem práv jako diskriminace stěžovatele, ale jako neprofesionální a necitlivý přístup k posuzovanému. Oznámení komise o odročení řízení se současnou výzvou k zajištění tlumočnicka muselo u občana, který ohluchl až v dospělosti a znakovou řeč nepoužívá, zcela přirozeně vyvolat rozhořčení. Vzhledem k necitlivému postupu komise tak následně došlo ke zcela zbytečnému konfliktu mezi členy komise a posuzovaným a u posuzovaného vyvolalo pocit, že je pro své postižení diskriminován.

Na základě provedeného šetření dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že při jednání posudkové komise došlo jednoznačně k pochybení, které lze hodnotit jako nedobrou správu. Pod pojem dobré správy lze zahrnout mimo jiné profesionalitu, nestrannost, ochotu, porozumění, zdvořilost a laskavost zaměstnanců vykonávajících veřejnou správu. Tito zaměstnanci by měli dodržovat nejenom platné právní předpisy, ale současně dodržovat i etické normy.

Ředitelka odboru posudkové služby sociálního zabezpečení MPSV závěrečnou zprávu akceptovala a přijala opatření, která by měla zajistit, aby k obdobným situacím již nedocházelo. Na poradě vedoucích lékařů a tajemnic detašovaných pracovišť odboru koncepce sociálně zdravotní politiky MPSV byli všichni vedoucí pracovišť seznámeni s případem a výsledkem šetření v dané věci. Vedoucím pracovišť a jejich prostřednictvím i ostatním pracovníkům byla připomenuta povinnost dodržování příkazu ministra – Kodexu etiky zaměstnanců MPSV i Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě a byli rovněž seznámeni se zákonem o znakové řeči a o změnách dalších zákonů. Současně byly všem pracovištím odboru zaslány výše uvedené kodexy a citovaný zákon v písemné formě.

## Dávky sociální podpory a sociální potřeby

Podnět sp. zn.: 3820/2001/VOP/ZV

**Veřejný ochránce práv shledal pochybení sociálního odboru úřadu městské části při rozhodování o dávkách sociální péče. Sociální pracovnice podmínily přiznání dávky sociální péče paní I.K. podpisem smlouvy, jejímž předmětem bylo vrácení části poskytnuté dávky sociální péče, a to po soudním stanovení výživného pro její dítě. Veřejný ochránce práv shledal tuto podmínku jako nezákonnou a uložil dotčeným úřadům opatření k nápravě.**

Paní I.K. se na veřejného ochránce práv obrátila s podnětem směřujícím proti postupu sociálního odboru úřadu městské části při rozhodování o dávkách sociální péče. Uvedla, že sociální pracovnice podmínily přiznání dávky sociální péče podpisem smlouvy, jejímž předmětem bylo vrácení části poskytnuté dávky sociální péče, a to po soudním stanovení výživného pro její dítě. Protože byla paní I.K. v nouzi, podlehla nátlaku sociálních pracovnic a dohodu podepsala, i když byla přesvědčena o tom, že tento postup úřadu je v rozporu s právní úpravou. V době, kdy uplatňovala nárok na dávku, probíhal u soudu paternitní spor. Stěžovatelka se proti tomuto postupu sociálních pracovnic opakovaně ohradila, avšak k nápravě ze strany úřadu nedošlo. Odvolací orgán potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření konstatoval, že postup sociálního odboru úřadu městské části i odvolacího orgánu nemá oporu v zákoně. Prvoinstanční i odvolací orgán však setrval na svém nesprávném stanovisku i poté, co se seznámil s výsledky závěrečné zprávy veřejného ochránce práv. Ani po rozhodnutí ministerstva práce a sociálních věcí, které vyznělo v jejich neprospěch, nezjednaly úřady nápravu.

Veřejný ochránce práv trval na svém zjištění, že ze strany úřadů došlo k závažnému porušení právních předpisů a že jejich jednáním byla paní I.K. poškozena (jednalo se navrácení částky cca 26 000 Kč.), a požadoval:

1. Přijetí opatření ze strany obou jmenovaných úřadů, která by zabránila obdobnému protiprávnímu jednání pracovníků těchto úřadů.
2. V případě paní K. okamžité zjednání nápravy, a to včetně navrácení částek, které již žadatelka uhradila, protože se jednalo o plnění na základě protiprávního rozhodnutí.
3. Zjistit, zda obdobné smlouvy nebyly uzavřeny i s jinými žadateli o dávky sociální péče, a pokud ano, učinit nápravu.
4. Přijetí sankcí vůči odpovědným pracovníkům.

Oba dotčené úřady jednaly až poté, kdy zasáhlo ministerstvo práce a sociálních věcí. Prvostupňový úřad sice nepožadoval po žadatelce plnění z předmětné smlouvy, do dnešního dne však nepřijal uspokojivá opatření k nápravě, ačkoliv byl k jejich přijetí opakovaně vyzván. Odvolací orgán nakonec přiznal své pochybení, paní I.K. se omluvil a nabídl jí uhradit náklady, které při vymáhání svého práva vynaložila.

**Veřejný ochránce práv shledal pochybení odboru sociálních věcí městského úřadu, který v rozporu s právními předpisy stanovil panu K.H. podmínky pro přiznání dávky sociální potřeby. Na základě závěrů ze šetření veřejného ochránce práv dotčený úřad své pochybení uznal, podmínky přehodnotil a dávku panu J.H. zpětně doplatil. Současně úřad i nadřízený orgán provedly opatření, na základě kterých by se podobným případům mělo v budoucnu zabránit.**

Pan J.H. ve svém podání uvedl, že odbor sociálních věcí městského úřadu při rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení z titulu sociální potřeby nevezal na vědomí jeho čestné prohlášení, v němž jasně uvedl, že žena, kterou úřad zahrnul do okruhu společně posuzovaných osob je jeho přítelkyně, ale nikdy spolu neuvažovali o tom, že by chtěli vést společnou domácnost a společně hradit její náklady. Totéž uvedla jeho přítelkyně ve svém čestném prohlášení. Přesto je sociální pracovníci posuzovali společně. Požadovali předložení dokladů dokladujících příjmy přítelkyně, její náklady na domácnost apod. Žadatel je nepředložil, protože je ani nebyl oprávněn po přítelkyni požadovat. Úřad mu dávku sociální péče odňal, s odůvodněním, že ve stanoveném termínu nepředložil potřebné doklady. Odvolací orgán rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Přezkoumáním skutečnosti, zda měl úřad právo předmětné doklady požadovat, se nezabýval.

Veřejný ochránce práv dospěl po provedeném šetření k závěru, že prvostupňový úřad porušil právní předpisy, když navzdory čestnému prohlášení pana J.H. a jeho přítelkyně zařadil přítelkyni pana J.H. do okruhu společně posuzovaných osob a vyžadoval doklady, které nebyl oprávněn po žadateli požadovat. Důsledkem tohoto postupu bylo zastavení výplaty a následné odnětí dávky sociální péče, na kterou měl pan J.H. nárok. Nápravu nezjednal ani odvolací orgán, který rozhodnutí přezkoumal jen formálně.

Oba úřady nebraly při své činnosti v úvahu skutečnost, že žádný právní předpis neupravuje vztah „druh a družka“, ani jeho vznik či zánik. Pokud muž a žena prohlásí, že spolu nevedou společnou domácnost, nelze rozhodnout v rozporu s jejich vůlí.

Na základě závěrečné zprávy veřejného ochránce práv přijaly oba úřady v tomto konkrétním případě opatření k nápravě, tj. dávky sociální péče byly panu J.H. doplacený. Dále úřady závěrečnou zprávu projednaly s odpovědnými pracovníky s tím, aby závěry v ní obsažené byly promítnuty v práci každého pracovníka příslušného odboru. Jak prvostupňový, tak i odvolací orgán nařídily provedení kontrol s cílem zjistit, zda v minulosti nebyli obdobným postupem poškození i jiní žadatelé.

#### Problematika ústavů sociální péče

Podněty sp. zn.: 944/2001/VOP/ZG, sp. zn.: 2986/2001/VOP/ZG

**Veřejný ochránce práv dosáhl navrhovaného opatření k nápravě ve věci změny vyhlášky č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče. Legislativní odbor ministerstva práce a sociálních věcí České**

**republiky (dále jen MPSV) vyzval ochránce ke sdělení připomínek k legislativním návrhům novelizace vyhlášky. Poté do tohoto návrhu MPSV zapracovalo všechny připomínky ochránce týkající se úhrad za služby základní péče poskytované obyvatelům domovů-penzionů pro důchodce a náhrad za neodebranou stravu, tak jak v rámci šetření několika podnětů v roce 2001 veřejný ochránce práv navrhoval.**

Na veřejného ochránce práv se obrátily obyvatelky dvou domovů-penzionů pro důchodce. Stěžovaly si, že obyvatelé pensionů jsou nuceni odebírat a platit služby, které nepotřebují a neodebírají. Stávající právní předpis do základní péče poskytované pensionem totiž započítával také čtvrtletní úklid obytné jednotky a praní a žehlení ložního prádla a záclon. Tyto služby však mnozí obyvatelé chtěli vykonávat samostatně a odmítali za ně platit. Druhým problémem, vyplývajícím z podnětů obyvatel pensionů, byly náhrady za neodebranou stravu v případě včas ohlášené dovolené. Obyvatel domova dostával náhradu stravy pouze za kalendářní den časově vymezený od 00:00hod do 24:00 hod. Podle tohoto výkladu se obyvateli ústavu, který odešel ráno a vrátil se večer, což je bezpochyby doba k takovému chování obvyklá, a přitom neodebral jídlo, peníze za stravu za onen den nevracely. Zaplacená úhrada mohla být využita pouze odebráním potravinového balíčku.

V rámci šetření se veřejný ochránce práv obrátil na MPSV s návrhem na změnu vyhlášky č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče. Ve svých připomínkách uvedl, že je přesvědčen, že spornou pasáž vyhlášky č. 82/1993 týkající se úkonů zahrnutých do tzv. základní péče je třeba vykládat tak, že domov je schopen tyto služby zajistit těm, kteří o ně budou mít zájem. Ve věci náhrad za stravu veřejný ochránce práv argumentoval, že potravinový balíček je pro mnohé obyvatele pensionu nepřijatelný, neboť jeho konzumace na ulici snižuje jeho lidskou důstojnost. Navíc se dá předpokládat, že během vycházky mnozí obyvatelé pensionu chtějí porušit stereotyp a stravovat se v restauraci. O obou návrzích je veřejný ochránce práv přesvědčen, že respektují základní lidská práva a svobody a lidskou důstojnost seniorů, žijících v penzionech. Návazně tak jsou v souladu s principy připravované reformy sociálních služeb i se základními trendy a normami Evropské unie.

Na základě připomínek veřejného ochránce práv byly z okruhu služeb základní péče vyhláškou MPSV č. 551/2002 Sb., vyňaty dva druhy služeb, a to čtvrtletní úklid obytné jednotky a praní a žehlení ložního prádla a záclon. Tyto služby budou poskytovány za úhradu pouze fakultativně, bude tedy záležet na úvaze obyvatele pensionu, zda si bude chtít službu zajistit sám či za úhradu prostřednictvím pensionu, stejně jako tzv. další služby. Změny bylo docíleno také v režimu náhrad za neodebranou stravu při pobytu občana mimo ústav v průběhu kalendářního dne. Dosavadní způsob náhrady ve formě potravin se doplňuje o možnost náhrady ve finanční podobě, formu náhrady (potravinový balíček nebo finanční náhradu) si tak zvolí podle svého uvážení obyvatelé ústavů.

Novelizovaná vyhláška vstoupila v účinnost dne 1. února 2003.

## 2.1.4 Stavební řízení

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 325 podnětů.

*Podněty směřující proti jednání úřadů v oblasti stavebního práva lze rozdělit do pěti skupin: územní plánování, územní, stavební a kolaudační řízení, řízení o odstranění staveb, péče o nemovité památky a ostatní. Efektivní závěr šetření na úseku územního plánování komplikuje dvojí zde existující režim, kdy pořizování územně-plánovací dokumentace spadá do působnosti veřejného ochránce práv, zatímco u vlastní schvalovací procedury jako výkonu samostatné působnosti obce, je taková ingerence vyloučena. V rámci druhé skupiny se veřejný ochránce práv zaměřuje na kontrolu splnění procesních podmínek i podmínek hmotně-právních v rámci všech částí stavebního řízení v souladu s veřejným stavebním právem, ale také obecnými principy správního řízení. Zjednání nápravy je mnohdy komplikováno časovou prodlevou, se kterou se lidé na veřejného ochránce práv obrátili, v době, kdy již uběhly lhůty, ve kterých je možné přezkoumat vydaná správní rozhodnutí. I tak však veřejný ochránce práv shledává žádoucím alespoň preventivně působit na praxi stavebního úřadu do budoucna. Šetření řízení o odstranění staveb ukazuje problematičnost stávající právní úpravy, která historicky umožňuje velký prostor pro legalizaci černých staveb, což nepřispívá ke kázní stavebníků a vzbuzuje následnou nedůvěru ostatních účastníků řízení vůči stavebním úřadům jako garantům zákonnosti na úseku veřejného práva stavebního. Stavebními úřady také není využívána možnost zahájení přestupkového řízení za přestupek proti stavebnímu zákonu.*

*Obecně lze konstatovat úspěšné odstraňování nečinnosti v řízení po ingerenci veřejného ochránce práv či opětovné pokračování v nezákonně přerušném řízení, např. z důvodu nesprávně posouzené předběžné otázky.*

Podnět sp. zn.: 1258/2002/VOP/MH

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení na straně stavebního úřadu, jenž o odmítnutí nahlédnutí do dokumentace stavby nevydal správní rozhodnutí a v rozporu se zákonem tak upřel stěžovatelce právo odvolání. Na základě ingerence veřejného ochránce práv stavební úřad své pochybení uznal a přislíbil stěžovatelku kontaktovat s návrhem, aby si podala novou písemnou žádost, o níž znovu rozhodne. Ochránce byl současně ujištěn, že v podobných případech bude ve věci konáno řádně, tj. vydáváno správní rozhodnutí, proti němuž se budou moci žadatelé o nahlédnutí do dokumentace stavby odvolat.**

Veřejný ochránce práv se na základě podnětu paní B.L. zabýval zpřístupněním dokumentace stavby, právem nahlížet do dokumentace stavby podle ustanovení § 133 a násl. stavebního zákona. Stavební úřad odmítl zpřístupnit dokumentaci stavby bez souhlasu jejího vlastníka bez toho, že by o tom rozhodl ve správním řízení. Na základě skutečností v podnětu uvedených zahájil ochránce ve věci šetření a s žádostí o stanovisko se postupně obrátil na odbor stavebně-správní Magistrátu města P. a Krajský úřad P. kraje, odbor regionálního rozvoje.



Stavebně správní odbor Magistrátu města P. nejprve jakékoliv pochybení odmítl s odůvodněním, že o žádosti paní B.L. nebylo vedeno správní řízení, nebylo proto zapotřebí vydávat správní rozhodnutí. Věc byla vyřízena formou písemného sdělení. S ohledem na obsah uvedeného stanoviska byl o stanovisko požádán příslušný krajský úřad, jenž byl toho názoru, že pokud pověřený zaměstnanec úřadu neuzná odůvodněnost požadavku žadatele o nahlédnutí do archivované dokumentace, je nutné o tom rozhodnout vydáním správního rozhodnutí, náležitě je odůvodnit a umožnit žadateli vyjádření nesouhlasu podáním odvolání. Dle krajského úřadu nebyl požadavek souhlasu vlastníka stavby k nahlédnutí do dokumentace stavby na žadateli odůvodnitelný. Krajský úřad se tedy přiklonil k právnímu názoru veřejného ochránce práv.

Ochránce následně zaslal vedoucímu stavebně-správního odboru Magistrátu města P. závěrečné stanovisko, v němž konstatoval, že odbor stavebně-správní pochybil, když o žádosti stěžovatelky nahlédnout do stavební dokumentace nevedl správní řízení a o této žádosti nerozhodl. Na závěry vyslovené v závěrečném stanovisku reagoval stavebně-správní odbor Magistrátu města P. přípisem, v němž své pochybení uznal, když uvedl, že bude stěžovatelku kontaktovat s návrhem, aby si podala novou písemnou žádost, o níž znovu rozhodne. Ochránce byl současně ujištěn, že pokud žádosti nebude vyhověno, bude ve věci vydáno správní rozhodnutí, proti němuž se bude moci paní B.L. odvolat.

Podnět sp. zn.: 3501/2002/VOP/MH

**Na veřejného ochránce práv se obrátil s žádostí o pomoc pan J.S., a to v souvislosti se zhoršením podmínek bydlení v důsledku provozu zařízení klimatizace obchodu s potravinami v objektu polyfunkčního domu. Stěžovatel namítal, že k umístění klimatizace došlo v rozporu se stavebně správními předpisy a provozem daného zařízení je narušována pohoda jeho bydlení. Na základě šetření veřejného ochránce práv došlo k odstranění nečinnosti stavebního úřadu.**

Veřejný ochránce práv v rámci šetření zjistil, že stavební úřad nepostupoval vždy v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení, v určitých fázích ochránce zaregistroval stopy nečinnosti při řešení daného případu. Ze stanoviska vedoucího stavebního úřadu vyplynulo, že stavební úřad zahájil řízení o přestupku s vlastníkem stavby za to, že umožnil užívat její část v rozporu s kolaudačním rozhodnutím téměř za rok poté, co se o spáchání přestupku dozvěděl.

K obdobnému závěru dospěl ochránce ve věci instalace klimatizační jednotky, která byla především tématem stížnosti pana J.S., s níž se na ochránce obrátil o pomoc. Z vyjádření vedoucího stavebního úřadu ochránce zjistil, že žádost pana J.S. o zajištění odstranění klimatizační jednotky z důvodu obtěžování hlukem v jeho bytě byla stavebnímu úřadu doručena dne 23. 7. 2001. Navzdory této skutečnosti došlo k zahájení řízení o odstranění stavebních úprav souvisejících s instalací klimatizace prodejny a umístěním skladu v prostoru společné garáže až opatřením ze dne 16. 4. 2002.

Veřejný ochránce práv zjištěná pochybení popsal v závěrečné zprávě a vyzval vedoucího stavebního úřadu, aby se k nim vyjádřil. Na vytýkaná pochybení reagoval stavební úřad sdělením, že ve věci změny užívání prodejny bylo oznámeno pokračování přerušného řízení, jelikož současný vlastník nedoložil souhlas všech vlastníků. Vedoucí stavebního úřadu dále sdělil, že pro nápravu stávajícího stavu bude zahájeno řízení o odstranění stavby a současně bude na stavbě vykonán státní stavební dohled. Následně bylo nařízeno odstranění klimatizace i skladu v prostoru venkovního parkovacího stání. Ochránce uvedená opatření shledal jako dostatečná a šetření skončil.

Podnět sp. zn.: 3813/2002/VOP/MH

**Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem, v němž stěžovatelka (stejně jako řada dalších stěžovatelů) požadovala jeho zásah, když marně vyjadřovala nesouhlas s nezařazením svého pozemku do územního plánu obce jako pozemku stavebního. Pozemek byl oproti žádosti zařazen do ploch veřejné zeleně, což stěžovatelka vnímala jako újmu a omezení svých vlastnických práv. Pořizování územního plánu je vykonáváno v přenesené působnosti, územní plán schvaluje v rámci samostatné působnosti zastupitelstvo obce, které není orgánem státní správy, proto není v moci ochránce v této fázi řízení být stěžovatelce nápomocen. Rozhodnutí zastupitelstva o podobě územního plánu a přeřazení pozemku do plochy určené k výstavbě není veřejný ochránce práv s ohledem na zákonem vymezenou působnost oprávněn šetřit.**

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní V. s podnětem, jehož obsahem byl nesouhlas s nezařazením jejího pozemku do územního plánu města Č. jako pozemku stavebního. Stěžovatelka poukazovala na to, že jde o oplocený pozemek vedený v katastrálních mapách jako zahrada, situovaný v intravilánu obce, k jehož hranici jsou přivedeny inženýrské sítě – voda, kanalizace, elektřina. Zařazení pozemku v územním plánu do ploch „veřejná zeleň – parky“ vnímala jako újmu na svých vlastnických právech a chybu zpracovatele územně plánovací dokumentace.

Veřejný ochránce práv na stížnost reagoval sdělením, v němž uvedl, že agenda územního plánování je významným způsobem ovlivňována rozhodnutími orgánů samosprávy, konkrétně zastupitelstev obcí, které jsou z jeho působnosti vyloučeny. Paní E.V. bylo vysvětleno, že územní plán schvaluje v rámci samostatné působnosti zastupitelstvo obce, což není orgán státní správy, proto není v moci ochránce jeho rozhodnutí o podobě územního plánu a přeřazení pozemku do plochy určené k výstavbě ovlivnit.

V závěru odpovědi nicméně ochránce uvedl, že stávající úprava pořizování územně plánovací dokumentace, které se děje v rámci přenesené působnosti, tj. jako výkon státní správy, neposkytuje právům vlastníků a uživatelů nemovitostí dostatečnou ochranu. Svůj názor ochránce podpořil tím, že proti zamítnutí námitek (připomínek) uplatněných vůči podobě územního plánu se nelze odvolat, stejně jako nelze dát postup pořizovatele přezkoumat soudem. Ve smyslu ustanovení § 28 stavebního zákona se na projednávání a schvalování územně plánovací

dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Veřejný ochránce se tak připojil ke kritice současného stavu právní úpravy územního plánování ve stavebním zákoně.

Podnět sp. zn.: 3753/2002/VOP/JS

**Řešením neodůvodněně přerušeno stavebního řízení na základě domnělé předběžné otázky může být podání podnětu k přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí v řízení mimo odvolací řízení. Efektivní obranou vedoucí k minimalizaci důsledků takového přerušeno může být samotné bezodkladné rozhodnutí soudu o této otázce.**

Veřejný ochránce práv se zabýval nečinností správních úřadů a neoprávněným přerušeno řízení ve věci stavby domu na základě podnětu manželů B.R. a J.R. Z obsahového hlediska veřejný ochránce práv šetřil stavebně-správní řízení a dále sankční řízení vedené s manželi B.R. a J.R. za porušeno stavební kázně. V souvislosti se stavbou domu byla vedena také soudní řízení Okresním soudem v Š. a Okresním soudem v J.

Veřejný ochránce práv posouzením stavebně-správního rozhodování orgánů v letech 1991 až 1997 dospěl k závěru, že jejich rozhodování bylo v rozporu s právem a též principy dobré správy. Šetřením zjistil, že zejména stavební úřad a Okresní úřad v Š. nepostupovaly v souladu se základními zásadami správního řízení tak, jak jsou zakotveny v ustanovení § 3 správního řádu. Jednou ze základních zásad je zásada zákonnosti, materiální pravdy a zásada rychlosti a hospodárnosti správního řízení. V zájmu právní jistoty správní řád stanoví lhůty, ve kterých lze vydaná správní rozhodnutí změnit či zrušit. Bohužel tyto lhůty již marně uplynuly a po jejich uplynutí je nutno na správní rozhodnutí vydaná (před více jak třemi lety) ve věci pohlížet jako na individuální správní akty platné a účinné, jež jsou současně akty nezměnitelnými a nezrušitelnými, byť by vykazovaly vady.

Řízení o odstranění stavebních úprav domu manželů B.R. a J.R. bylo rozhodnutími stavebního úřadu ze dne 1. 2. 2000 a ze dne 11. 1. 2002 přerušeno, a to s odkazem na existenci předběžné otázky, jež stavební úřad spatřoval v probíhajících soudních řízeních ve věci zdi mezi domem ve vlastnictví stěžovatelů a domem jejich sousedů vedené před Okresním soudem v Š. a ve věci točitého schodiště přínaležejícího k domu manželů B.R. a J.R. vedené u Okresního soudu v J.

Právě zmíněná rozhodnutí stavebního úřadu o přerušeno řízení o odstranění stavebních úprav domu byla překážkou pro pokračování v řízení o odstranění stavebních úprav a případné jejich dodatečné povolení. K odstranění této překážky veřejný ochránce práv doporučil manželům B.R. a J.R. podat u příslušného orgánu podnět k přezkoumání výše uvedených rozhodnutí stavebního úřadu o přerušeno řízení o odstranění stavebních úprav domu mimo odvolací řízení dle ustanovení § 65 a násl. správního řádu. Zrušením citovaných správních rozhodnutí stavebního úřadu o přerušeno řízení by se otevřela cesta pro pokračování řízení o odstranění stavebních úprav. V řízení o odstranění stavby (či změně stavby) může být dle stavebního zákona rozhodnuto buď o odstranění nepovolené stavby, anebo o jejím

dodatečném povolení (pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejnými zájmy, požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení).

Pro případ, že by řízení směřovalo k dodatečnému povolení, doporučil veřejný ochránce práv stavebnímu úřadu zabývat se i právními aspekty vážícími se ke zdi mezi domy a k točitému schodišti funkčně příslušejícímu k domu. Doporučil vycházet též z existujícího zpracovaného znaleckého posudku, který konstatoval, že zeď mezi domy náleží oběma domům společně. Pokud se týká točitého schodiště, znalec konstatoval, že točité schodiště náleží k domu manželů B. R. a J.R. a je i jimi užíváno.

Při šetření měl veřejný ochránce práv na zřeteli, že o úpravě právních poměrů mezi vlastníky domů týkajících se zdi mezi oběma domy a točitého schodiště budou rozhodovat soudy, a to bez ohledu na případný výrok rozhodnutí stavebního úřadu v řízení o odstranění stavebních úprav domu manželů B. R. a J. R. Vzhledem k průtahům v obou soudních řízeních doporučil stěžovatelům obrátit se se stížností na předsedy dotčených okresních soudů. Na základě realizace tohoto doporučení ochránce Okresní soud v J. již rozhodl, a to ve prospěch manželů B. R. a J.R. v řízení o vlastnictví točitého schodiště a Okresní soud v Š. nařídil v řízení ve věci zdi mezi oběma domy jednání.

Podnět sp. zn.: 4794/2001/VOP/MH

**Na veřejného ochránce práv se obrátil pan F. B. s žádostí o prošetření postupu Okresního úřadu v Z., referátu kultury, a to v souvislosti s určením ochranného pásma areálu bývalého kláštera dle zákona o státní památkové péči. V důsledku nedostatečné návaznosti dvou etap institucionalizace kulturních památek a pochybením při jejich zapisování do jmenných seznamů dle zákona č. 22/1958 Sb., není možno přesnou a jednoznačnou územní identifikaci této nemovité kulturní památky provést. O tomto stavu ochránce informoval ministra kultury.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan F. B. s žádostí o prošetření postupu Okresního úřadu ve Z., referátu kultury, a to v souvislosti s určením ochranného pásma areálu bývalého L. kláštera ve Z. dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Ochránce dospěl šetřením k závěru, že správní úřad nepochybil, když ochranné pásmo na základě návrhu v roce 1997 nevymezil. V rámci šetření soustředil veřejný ochránce práv svou pozornost především na otázku vymezení bývalého kláštera jako kulturní památky, neboť po předběžném zhodnocení daného případu nabyl dojmu, že se orgány státní správy na úseku památkové péče potýkají s nejasnostmi o rozsahu dotčené kulturní památky, a to nejen v relaci k ohradní zdi při M. ulici, ale celého areálu bývalého kláštera. Pro tento fakt svědčilo jak vyjádření referátu kultury okresního úřadu, tak státního památkového ústavu. Obě zmíněné instituce výslovně připustily, že nedůsledná návaznost dvou etap institucionalizace kulturních památek a pochybením při jejich zapisování do jmenných seznamů dle zákona č. 22/1958 Sb., způsobila, že není

možné provést přesnou a jednoznačnou územní identifikaci bývalého kláštera a všech jeho relevantních částí. Jedním z úkolů veřejného ochránce práv je vedle pojmenování příčin a pochybení orgánů státní správy rovněž zobecňování výstupů z prováděných šetření a upozorňování na nedostatky, jež nelze označit za porušení právních předpisů. V zájmu splnění tohoto úkolu se proto veřejný ochránce práv rozhodl na nesrovnalosti v evidenci kulturních památek upozornit Ministra kultury ČR. Učinil tak proto, že přetrvávající stav nejasností v evidenci kulturních památek vnímá jako neakceptovatelný, a to nejen jako zásah do práv vlastníků kulturních památek, ale v obecné rovině jako nepřijatelné narušení principu právní jistoty všech subjektů podřízených právnímu řádu České republiky.

### **2.1.5 Daně, cla, poplatky a řízení o nich**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 179 podnětů.

#### **Daně a daňové řízení**

*V oblasti daní byly ochránci předloženy případy pokrývající téměř veškerá v úvahu připadající jednání a rozhodnutí správce daně. Lidé totiž nenapadají pouze samotné vyměření či doměření daně, ale stěžují si také na postup správce daně při daňové kontrole, či místním šetření, na odmítnutí osvědčit neplatnost rozhodnutí, napadají rozhodnutí o uložení pokuty, zamítavá rozhodnutí o žádostech o povolení posečkání daně a zaplacení daně v splátkách, prominutí daně, prominutí daňového nedoplatku, zajištění daně, zřízení zástavního práva, rozhodnutí o použití přeplatku na úhradu nedoplateků na jiné dani, brojí proti exekučním příkazům, rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení obnovy řízení, namítají neúčinnost doručení rozhodnutí, případně si stěžují na nečinnost správce daně ve smyslu nevydání rozhodnutí o uplatněném opravném prostředku. Množství podání pochází od zákonných ručitelů, které správce daně vyzval k zaplacení dlužné daně, z titulu jejich ručení. Část podnětů představuje žádost o radu, případně dokonce právní zastoupení ve věci. Výjimkou nejsou ani podněty k legislativním změnám.*

Podněty sp.zn.: 129, 954, 1375/2002/VOP/BK, a řada dalších

**Veřejnému ochránci práv bylo adresováno množství podnětů osob, které správce daně vyzval jako ručitele k zaplacení daňového nedoplatku na dani z převodu nemovitostí. Povinnost ručení je jim uložena zákonem o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Zákonné ručení zpravidla daňové subjekty zaskočí, a proto z neznalosti nevyužijí možností, jak by bylo možno ručitelskému závazku zamezit nebo s ním předem počítat. Veřejný ochránce práv zde může působit pouze aktivitami ke zvyšování právního vědomí subjektů.**

Stěžovatelé se postupu správce daně bránili vesměs poukazem na to, že v dostatečné míře nevymáhal daňový nedoplatek na daňovém subjektu (primárním dlužníkovi). Případně brojili proti samotné existenci zákonného ručitelství. V žádném z těchto případů veřejný ochránce práv neshledal zásadních pochybení na straně

správce daně. Přestože právní úprava správci daně výslovně neukládá povinnosti, které by musel splnit před tím, než ručitele vyzve k zaplacení nedoplatku, ve všech případech předcházela výzvě ručiteli výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě daňovému subjektu. V některých případech předcházelo neúspěšné vymáhání zaplacení nedoplatku na daňovém subjektu, tedy postup odpovídající existující judikatuře Ústavního soudu.

Z obsahu podnětů lze dovodit následující podstatné skutečnosti. Stěžovatelé nebyli v době uzavírání kupních smluv informováni o existenci zákonného ručení. Nebyli proto schopni využít prostředků, kterými by eventuálně vzniku ručitelského závazku zamezili. Samotnou výzvou správce daně k zaplacení nedoplatku ručitelem tak byli většinou zaskočeni. Nevěděli, jak by mohli v daňovém řízení postupovat (požádat o posečkání nedoplatku nebo povolení zaplacení ve splátkách, případně o prominutí daňového nedoplatku). Rovněž jim nebylo známo, že jsou v případě uhrazení nedoplatku oprávněni požadovat náhradu za toto plnění na samotném dlužníkovi. V případě prohlášení konkursu na majetek primárního dlužníka nevyužili často, s ohledem na neznalost povinnosti ručení, možnosti přihlásit do konkursu tyto podmíněné pohledávky, tzn. pohledávky, které ručitelům teprve vzniknou, uhradí-li za primárního dlužníka daňový nedoplatek.

Působení veřejného ochránce práv se s ohledem na výše řečené ve vztahu ke stěžovatelům omezilo na potřebná poučení a vysvětlení možností dalšího postupu, současně prezentováním této problematiky na tiskové konferenci působil ke zvyšování právního vědomí občanů i dalších subjektů, zabývajících se problematikou převodů nemovitostí. Pokud je ochránce informován, na obecnou problematičnost současné právní úpravy zákonného ručení již reaguje návrh nového daňového řádu.

#### Cla a řízení o nich

*Podněty z oblastí cel nejsou zastoupeny příliš početně, přesto jejich zpracovávání je poměrně náročné, a to především vzhledem k složitosti jednotlivých případů a četnosti pochybení orgánů státní správy cel od těch instančně nejnižších až po úroveň orgánů ústředních a nadřízených. Mnohé stížnosti se týkají případů se skončenými nebo probíhajícími trestními řízeními. Spolupráce se státním zastupitelstvím se rozvíjí jak v rovině netrestní (žaloba v závažném veřejném zájmu ve správním soudnictví), tak i trestní (např. první uvedený případ). Pro tuto oblast je typické, že pochybením orgánů státní správy cel bývá postižena určitá skupina občanů nebo podnikatelů. Jednou takovou skupinou jsou např. majitelé „duty free shopů“ (poslední uvedený příběh) a tzv. řidiči – celní deklaranti (prozatím neukončená záležitost). Šetření postupu celních orgánů je specifické také tím, že pro jednotlivá řízení může přicházet v úvahu subsidiární použití hned několika procesních předpisů - zákona o správním řízení, zákona o přestupcích, a zákona o správě daní a poplatků.*

Podnět sp. zn.: 3398/2002/VOP/PJ

**Veřejný ochránce práv shledal ve věci povolení nezajišťovat celní dluh v postupu ministerstva financí – Generálního ředitelství cel porušení celního zákona. Označil ho za nezákonný, v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy**

**České republiky a článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. O zjištění překročení kompetencí úřadu ochránce informoval Městské státní zastupitelství v Praze. Trestní oznámení bylo postoupeno Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze, odboru závažné hospodářské a finanční kriminality.**

Na základě informací zveřejněných Českou televizí (ČT 1) veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastní iniciativy ve věci povolení nezajišťovat celní dluh, které bylo vydáno ministerstvem financí – Generálním ředitelstvím (dále jen GŘC) cel ve prospěch obchodní společnosti. Uvedené povolení umožňovalo této společnosti dovážet do České republiky statisíce litrů pohonných hmot bez zajištění celního dluhu. K úhradě celního dluhu nikdy nedošlo, celková pohledávka českého státu vůči uvedené společnosti dosahuje výše 572 miliónů Kč.

Podle ustanovení § 121 celního zákona, pokud přijetím celního prohlášení vznikne celní dluh, nesmí být zboží propuštěno do navrženého režimu, s výjimkou režimu dočasného použití s částečným osvobozením od dovozního cla, dokud nebude celní dluh zajištěn nebo dokud nebude celní dluh splněn. Vlastní zajištění celního dluhu řeší ustanovení § 254 a násl. celního zákona. Mohou-li celní orgány vyžadovat zajištění celního dluhu, musí dlužník nebo ten, kdo by se mohl dlužníkem stát, poskytnout zajištění. Celní zákon současně umožňuje osobám, které řádně a včas plní povinnosti vyplývající z celních a daňových předpisů, zejména řádně a včas platí clo, daně a poplatky vybírané při dovozu, aby jim bylo povoleno nezajišťování celního dluhu.

V průběhu šetření se ukázalo, že dotčená obchodní společnost do doby udělení povolení nezajišťovat celní dluh nevykazovala žádné předchozí aktivity ve vztahu k realizaci dovozu, vývozu či tranzitu zboží. Tato skutečnost sama o sobě utvrzovala ochránce v tom, že došlo k závažnému pochybení v rozhodování GŘC o tom, zda povolení nezajišťovat celní dluh udělit, či neudělit. Ze strany společnosti nemohlo být nikterak doloženo, že plní řádně a včas povinnosti vyplývající z celních a daňových předpisů. GŘC nemohlo mít za prokázané, že společnost řádně a včas platí clo, daně a poplatky při dovozu, když k dovozu zboží nedošlo, byť v jediném případě. Ochránce tak dospěl k závěru, že povolení nemělo být vůbec vydáno.

Přestože ochránci nepřísluší hodnocení trestněprávní odpovědnosti příslušného zaměstnance GŘC, vyslovil podezření, že mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty některého z trestných činů (§ 158 a § 160 trestního zákona). Přešetření postupu GŘC ponechal orgánům činným v trestním řízení a ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 19 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv navrhl jako opatření k nápravě zahájení stíhání pro trestný čin.

Podnět sp. zn.: 2931/2002/VOP/PJ

**Na základě podnětu veřejného ochránce práv bylo z nástěnky pobočky Celního úřadu v R. odstraněno zavádějící oznámení pro deklaranty zveřejněné tímto úřadem. Cílem šetření zahájeného z vlastní iniciativy ochránce bylo upozornění na nesprávný výklad novely celního zákona**

**(zákon č. 1/2002 Sb., čl. II odst. 2), který byl obsažen v tomto oznámení, výtka celnímu úřadu, že nebyla z jeho strany věnována patřičná pozornost informování veřejnosti a zamezení zkreslujícím informačním tokům a odůvodněným obavám deklarantů i dalších osob, kterým se informace prostřednictvím celního úřadu dostávají.**

Z vlastní iniciativy veřejný ochránce práv zahájil šetření proti Celnímu úřadu v R., pobočce v T., ve věci poskytování informací deklarantům v souvislosti s novelou celního zákona (zákon č. 1/2002 Sb., čl. II odst. 2) – zánik práv a povinností z rozhodnutí celního úřadu o povolení k použití režimu s ekonomickými účinky nebo k provozování celního skladu ze zákona. Na základě upozornění ochránce, jak sdělila ředitelka dotčeného celního úřadu, bylo z vývěsky odstraněno oznámení pro deklaranty. V dopise ředitelka sama pojmenovala některé nepřesnosti (místo pojmu celní prohlášení mělo být použito správného pojmu rozhodnutí o propuštění zboží do režimů s ekonomickým účinkem, a uvedení nepřesného údaje „ke dni 30. 9. 2002“, neboť povolení pro ekonomické režimy vydané před 1. 7. 2002 zanikají dnem 1. 10. 2002). Současně ochránce ujistila, že Celní úřad v R. tímto nepřesným oznámením pro deklaranty, které bylo zveřejněno na jeho pobočce v T., nechtěl deklarantům upírat jejich zákonná práva, ale pouze je upozornit na změnu celně právních předpisů tak, aby byli před účinností novely dostatečně informováni a mohli se včas připravit na tyto změny.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že zveřejněné oznámení bylo zavádějící, když bez hlubší znalosti této právní úpravy budilo dojem, že v podstatě není vyhnutí uplatnění § 322a odst. 3 novelizovaného celního zákona („Celní orgán, který rozhodnutí vydal, je zruší, nemůže-li již osoba, které bylo vydáno, plnit povinnosti stanovené tímto rozhodnutím.“) a následně použití ustanovení o dočasném uskladnění zboží s tím, že se zbožím nebude možné nakládat. Podle názoru ochránce měli být deklaranti v prvním případě informováni o tom, aby nejpozději do 30. 9. 2002 sami iniciovali podáním návrhu ukončení režimů s ekonomickým účinkem u zboží, které bylo propuštěno na základě povolení právně účinně vydaných před 1. 7. 2002 s poučením, že teprve pokud tak neučiní, celní úřad počínaje dnem 1. 10. 2002 přistoupí ke zrušení rozhodnutí o propuštění zboží do režimu s ekonomickým účinkem. Jednoduše řečeno deklaranti měli být zejména upozorněni na to, jak postupovat, aby zamezili případným časovým prodlevám a následným ekonomickým dopadům.

Podnět sp. zn.: 5270/2001/VOP/PJ

**Veřejný ochránce práv na základě výsledku šetření podnětu pana J. G. ve věci dodatečného vyměření celního dluhu Celním úřadem P. inicioval, aby ministerstvo financí ČR – Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“) prověřilo sazební zařazení zboží v rámci bilaterální komunikace s kompetentním orgánem příslušné zahraniční celní správy.**

Pan J. G. dovezl z Německa do České republiky instantní nápoj v prášku pod podpoložkou celního sazebníku shodnou s podpoložkou zahraničního partnera. Celní dluh řádně uhradil. Po osmi měsících od uskutečnění dovozu Celní úřad P. vydal



dodatečný platební výměr. Odvolání pana J. G. bylo odvolacím orgánem zamítnuto a vydané rozhodnutí potvrzeno. Neúspěšný byl rovněž v přezkumném řízení mimo odvolací řízení a s žádostí o prominutí celního dluhu.

Ředitel celního úřadu k uvedené záležitosti sdělil, že pan J. G. (coby deklarant) podal písemné celní prohlášení na propuštění zboží - instantního nealkoholického nápoje do režimu volného oběhu, kterému bezprostředně předcházela režim tranzit. Zboží bylo stěžovatelem deklarováno pod podpoložkou celního sazebníku 2106 90 98 00. Celní úřad celní prohlášení přijal a v rámci ověřování celního prohlášení provedl částečnou vnitřní kontrolu. Odebrané vzorky byly odeslány do Celně technické laboratoře (dále jen „CTL“) k provedení analýzy. Následně bylo zboží na základě údajů uvedených deklarantem v celním prohlášení propuštěno do režimu volného oběhu rozhodnutím v celním řízení. Po čtyřech měsících bylo celnímu úřadu doručeno stanovisko Celního ředitelství P. zpracované na základě analýzy odebraného vzorku a odborného posudku CTL. Z posudku vyplývalo, že předložený vzorek neobsahuje glukózu ani fruktózu, což svědčí o tom, že ve výrobku není přítomen ovocný podíl a nebo je jeho množství velmi malé. Vzorek byl proto zařazen do podpoložky celního sazebníku 1701 91 00. Na základě analýzy vzorku byl vydán ředitelem celního úřadu příkaz k provedení následné kontroly po propuštění zboží. Deklarant, pan J. G., se ke zjištění vyjádřil v tom smyslu, že vycházel ze sazebního zařazení z německé celní deklarace, a tudíž předpokládal znalost sazebního zařazení zboží od zahraničního výrobce. Celní úřad zastává názor, že jiný pohled na sazební zařazení předmětného zboží v cizině nemá právní důsledky na rozhodnutí tuzemských celních orgánů. Byla stanovena výše rozdílu celního dluhu, který vznikl nesprávným zařazením dovezeného zboží do podpoložky celního sazebníku. Tento byl vyměřen dodatečným platebním výměrem.

V rámci šetření se veřejný ochránce práv zabýval zejména posouzením, zda je možné „chybné“ zařazení zboží pod podpoložku celního sazebníku považovat za uvedení nesprávného údaje. Ochránce vzal do úvahy také judikaturu krajských soudů (např. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě vydané pod sp.zn. 22 Ca 409/98). Krajský soud dospěl k závěru, že „za nesprávné nebo neúplné údaje lze považovat pouze údaje, které se týkají zboží jako takového, např. jeho kvality, materiálu, druhu, množství, ceny apod., ale nikoliv zařazení zboží pod podpoložku celního sazebníku a stanovení celní sazby.“ S tímto rozhodnutím se ochránce ztotožnil a ve zprávě o výsledku provedeného šetření konstatoval, že za správnost zařazení zboží do podpoložky celního sazebníku odpovídá celní úřad. S přihlédnutím k ústavně předpokládané zákonnosti postupu státních orgánů - článek 2 Ústavy České republiky a článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod – učinil závěr, že rozhodnutí celního úřadu, dodatečný platební výměr, je rozhodnutím nezákonným. Ve vyjádření ke zprávě ředitel celního úřadu zejména podotkl, že podání celního prohlášení je považováno za projev vůle deklaranta navrhnout předmětné zboží k propuštění do příslušného režimu a deklarant tímto úkonem potvrzuje správnost údajů v něm obsažených, a je tudíž za správné uvedení číselných kódů zodpovědný. Na podporu svého tvrzení uvedl rozhodnutí Městského soudu v Praze. Současně citoval část odůvodnění usnesení Ústavního soudu České republiky (sp.zn. II. ÚS 122/97). Po posouzení uvedeného vyjádření veřejný ochránce práv s vědomím, že judikaturu Ústavního soudu lze považovat za významnou interpretační pomůcku, přehodnotil svůj dosavadní postoj v tom směru,

že je obecně přípustné, aby celní orgány celní dluh doměřovaly, respektive doměření celního dluhu neodporuje principu právního státu.

Ochránce však v případě stěžovatele vyslovil nespokojenost s konkrétním postupem celních orgánů. Přestože celní úřad zastává názor, že jiný pohled na sazební zařazení předmětného zboží v cizině nemá právní důsledky na rozhodnutí tuzemských celních orgánů, lze polemizovat s tím, zda v průběhu řízení o doměření celního dluhu nemělo být přistoupeno k bilaterální komunikaci s příslušnou zahraniční celní správou. Veřejný ochránce práv nepovažoval za správnou konstrukci zastávanou celními orgány - tvrdí-li deklarant, že zahraniční celní správa zařazuje stejné zboží jinak, než česká celní správa, měl by toto své tvrzení prokázat. V této souvislosti ochránce poukázal na to, že stěžovatel je z hlediska obstarání důkazu (hodnověrného pro naše celní orgány) v podobě „vyjádření“ kompetentního orgánu zahraniční celní správy ve značně slabším postavení než celní správa. V závěrečném stanovisku proto ochránce navrhl, aby GŘC iniciovalo prověření sazebního zařazení zboží v rámci bilaterální komunikace s kompetentním orgánem příslušné zahraniční celní správy. Veřejný ochránce práv byl poté generálním ředitelem GŘC informován o vydání příkazu, aby GŘC oficiálně kontaktovalo celní správu SRN a získalo její názor na sazební zařazení zboží.

Podnět sp. zn.: 1565/2002/VOP/PJ

**Veřejný ochránce práv mimo jiné shledal nedostatky v právní úpravě postupu celních orgánů v souvislosti s rozhodnutím ministerstva financí České republiky o odejmutí povolení k prodeji zboží bez daní či v případě zániku platnosti povolení ze zákona. V celním zákoně ani dalších právních předpisech ochránce nenašel takové ustanovení, které by na posuzovaný případ dopadalo. Proto chtěl touto zprávou současně upozornit na nedostatečnou právní úpravu, kterou nelze vzhledem k ústavně požadované zákonnosti postupu státních orgánů nahradit vnitřními normativními předpisy, přestože tyto postup celních úřadů velmi podrobně upravují. Jelikož prodej za ceny bez daní v prodejnách DUTY/TAX FREE, umístěných na celních cestách silničních celních přechodů, dnem 31. 12. tohoto roku ze zákona končí, případné legislativní návrhy jsou již nereálné.**

Veřejný ochránce práv obdržel podnět společnosti S., která prostřednictvím svého právního zástupce žádala prošetření nezákonného jednání Celního úřadu Z. a ministerstva financí České republiky (dále jen MF). Z podkladů od společnosti S. i ze samotného šetření na místě samém ochránce nabyt dojmu, že ani celní úřad není zcela přesvědčen o správnosti použití ustanovení § 93 celního zákona. Svůj postup však odůvodňuje služebními předpisy vydanými generálním ředitelem ministerstva financí ČR – Generálním ředitelstvím cel (dále také GŘC). Proto se ochránce obrátil na generálního ředitele GŘC, aby poskytl stanovisko, zejména k otázce, jak je od okamžiku nabytí účinnosti rozhodnutí o odejmutí povolení pohlíženo na české a zahraniční zboží, které bylo umístěním do prodejny Duty/tax free (dále také DTF) považováno za vyvezené do zahraničí, neboť se domnívá, že uvedené bude aktuální i v případě zániku platnosti povolení ze zákona k 31. 12. 2003.

Podle odpovědi generálního ředitele se na zboží (vybrané výrobky) umístěné v prodejnách typu DTF pohlíží jako na zboží vyvezené. Zákon vytváří fikci vývozu do zahraničí (i když se předmětné zboží i nadále nachází na celním a daňovém území České republiky). Tuto fikci potvrzují ustanovení daňových zákonů tím, že u zboží, které cestující nakoupil v těchto prodejnách (kdy by ze zákona mělo být prodáváno pouze osobám vystupujícím do zahraničí), používají slovní spojení „dováženo zpět do tuzemska... pokud se na ně nevztahují osvobození od cla, resp. daně“. Dovážet lze pouze zboží ze zahraničí, tzn. umístění v prodejně typu DTF je postaveno na roveň vývozu do zahraničí. Z tohoto pohledu tak české zboží umístěním v prodejně typu DTF ztrácí status českého zboží a stává se zahraničním zbožím. Toto zboží je pod celním dohledem, a to až do okamžiku skutečného výstupu do zahraničí. Bude-li provozovateli prodejny typu DTF povolení odejmuto a v této prodejně se bude nacházet neprodané zboží, ocitá se toto zahraniční zboží opět v tuzemsku a z pohledu celních předpisů (§ 93 celního zákona) je považováno za zboží dočasně uskladněné (nejedná se o žádný celní režim, ale o postavení zboží). Záleží pouze na bývalém provozovateli prodejny typu DTF, jak s tímto zbožím bude dále nakládat, např. může být vyvezeno do zahraničí, v České republice propuštěno do některého z celních režimů, přemístěno do jiné prodejny typu DTF (jejímž provozovatelem může být také tato osoba nebo jiná osoba). Po odnětí povolení k prodeji zboží za ceny bez daní je veškeré zboží umístěné v prodejně stále pod celním dohledem a celní úřad musí postupovat podle příslušných ustanovení celního zákona tak, aby zamezil neoprávněnému nakládání s tímto zbožím. Může například přemístit předmětné zboží na místa, která jsou pod jeho přímým dohledem (např. sklady celních úřadů). Shodné závěry vyplývají i ze zaslání vnitřního normativního předpisu, který upravuje postup celních úřadů v souvislosti s provozem prodejen DTF.

Je v zájmu státu, aby bylo zamezeno neoprávněnému nakládání se zbožím. Na druhou stranu je třeba uvést, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ustanovení § 93 odst. 1 celního zákona stanoví, že „od okamžiku předložení zboží k celnímu řízení do doby, než mu bude přiděleno příslušné celně schválené určení, má zboží postavení dočasně uskladněného zboží“. Ochránce z citovaného ustanovení dovodil, že zboží získává postavení dočasně uskladněného zboží ex lege, jsou-li naplněny zákonem stanovené předpoklady. Postavení dočasně uskladněného zboží nemůže být založeno rozhodnutím úřadu (úřad může rozhodnutím stanovit jen podmínky pro zboží, které již získalo postavení zboží dočasně uskladněného). Předmětné zboží nemělo postavení zboží dočasně uskladněného, neboť toto postavení předpokládá existenci držitele zboží, který ho předkládá celnímu úřadu a navrhuje přidělení příslušného celně schváleného určení. Rozhodnutí úřadu o dočasném uskladnění zboží, které je rozhodnutím o stanovení jeho podmínek, postrádalo proto základní předpoklad pro své vydání, a to existenci dočasně uskladněného zboží. Skutečnost, že některému zahraničnímu zboží nebylo přiděleno příslušné celně schválené určení, sama o sobě v žádném případě neprokazuje, že by takové zboží mělo postavení zboží dočasně uskladněného.

K hodnocení právní úpravy v případech, kdy je odňato povolení k prodeji za ceny bez daní, ředitel GŘC po pěti měsících na výzvu ochránce uvedl, že nezbyvá než konstatovat její absenci. Domnívá se však, že případné legislativní návrhy by byly nereálné, neboť prodej za ceny bez daně fyzickým osobám v prodejnách Duty/tax free umístěných na celních cestách silničních celních přechodů dnem

31. 12. 2003 končí a do té doby lze obdobný případ řešit podle stávající právní úpravy, byť nedostatečné.

### Poplatky a řízení o nich

*Podněty v této oblasti činnosti veřejného ochránce práv napadají zejména způsob stanovení místních poplatků a jejich následné vybírání a vymáhání. Správci těchto poplatků jsou především obce. Šetření jednání správců poplatků je do určité míry komplikováno skutečností, že zatímco samotné stanovení a výběr místního poplatku je výkonem přenesené působnosti obce a tedy plně v kompetenci veřejného ochránce práv, výchozí právní úprava samotné zpoplatněné činnosti se nachází v samostatné působnosti obce, do které není veřejný ochránce práv oprávněn zasáhnout. I v oblastech, kde ke spojení dvou zmíněných rolí obce nedochází, lze říci, že stanovení místních poplatků a jejich výběr je do jisté míry ovlivněn samosprávnou politikou obce, např. obce jako vlastníka místních komunikací atd.*

Podnět sp. zn.:1590/2002/VOP/BK

**Stěžovatel svým podáním napadl správcem poplatku použitou sazbu poplatku. V tomto ohledu veřejný ochránce práv neshledal pochybení, zjistil však, že dochází k jistým výkladovým problémům při aplikaci obecně závazné vyhlášky, na základě které se stanoví výše poplatku. Z poskytnutých podkladů zároveň zjistil velmi závažná procesní pochybení jak na straně správce místního poplatku (magistrátu), tak okresního úřadu. Tento procesní postup se pak určitým způsobem odrazil také na výši celkové poplatkové povinnosti stěžovatele.**

Správce poplatku vydal v listopadu roku 2001 výzvu k zaplacení nedoplatku na poplatku v náhradní lhůtě, a to ve vztahu k obdobím let 1996 až 2001, přestože vydání tohoto rozhodnutí nepředcházelo vydání platebních výměrů. Tuto skutečnost sice stěžovatel při napadení výzvy odvoláním neuplatňoval, jedná se však o skutečnost mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, která správci poplatku při posouzení spisu musela být zjevná, proto k ní měl přihlídnout a výzvu zrušit. Přestože má poplatník již ze zákona, respektive na základě obecně závazné vyhlášky, povinnost poplatek zaplatit, je v případě, že nedojde k jeho zaplacení, třeba, aby mu tato povinnost byla stanovena rozhodnutím správce poplatku, tedy platebním výměrem. Rozhodnutí správce daně (výzva) proto dle posouzení veřejného ochránce práv odporovalo platné právní úpravě zakotvené v zákoně o správě daní a poplatků (dále ZSDP). Výzvou dle ustanovení § 73 odst. 1 ZSDP, se neukládá daňová povinnost, ale pouze určuje náhradní lhůta k plnění poplatkové povinnosti již stanovené. V tomto případě tak výzva deklarovala poplatkovou povinnost, která rozhodnutím správce poplatku nebyla dosud založena.

Okresní úřad, kterému bylo odvolání stěžovatele proti výzvě postoupeno, rovněž pochybil, když o něm sám nerozhodl a vrátil je správci poplatku s tím, že „odvolání (proti výzvě) řeší správce místního poplatku a nepostupuje jej odvolacímu orgánu“. Tento postup rovněž neměl oporu v platné právní úpravě. Správce poplatku by mohl rozhodnout pouze v případech v zákoně taxativně vymezených. O takový případ se nejednalo.

Správce poplatku, který v důsledku pochybení okresního úřadu o odvolání proti výzvě k zaplacení nedoplatku rozhodoval, zamítl odvolání pro opožděnost. Rovněž zde se dopustil pochybení, neboť odvolání proti výzvě bylo uplatněno včas. Správce poplatku (zřejmě s ohledem na obsah odvolání, neboť stěžovatel brojil proti výši poplatku) však nehodnotil včasnost uplatnění opravného prostředku ve vztahu k výzvě, ale k platebnímu výměru, a to dokonce výměru, který se týkal pouze poplatkové povinnosti za rok 1995.

Ochránce shledal, že pochybení obou úřadů bylo způsobeno zejména nedostatečnými znalostmi právní úpravy správy místních poplatků na straně pracovníků obou úřadů. Chybný postup správce poplatku byl již v průběhu šetření napraven, a to vyměřením poplatku za léta 1999 až 2001, tedy v souladu s právní úpravou. Dále ochránce navrhl vedoucím obou úřadů, aby příslušné pracovníky proškolili a rovněž informoval Ministerstvo financí, které školení zajišťuje, aby jeho zjištění do školení promítlo.

### **2.1.6 Ochrana životního prostředí**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 74 podniků.

*Při rozhodování úřadů v oblasti životního prostředí se veřejný ochránce práv setkává s podceněním procesní a formální stránky řešených případů. Náprava těchto pochybení je obtížně uskutečnitelná, neboť obnovení původního stavu bývá obvykle fakticky nemožné s ohledem na narušení již v dobré víře nabytých práv. Úřadům se ne vždy podaří posoudit případ komplexně z hlediska všech zájmů ochrany životního prostředí a opakovaně nejsou schopny vzájemné spolupráce. To se pochopitelně odráží v nedostatečné přesvědčivosti odůvodnění jednotlivých rozhodnutí a značně oslabuje důvěru občanů v činnost úřadů.*

Podnět sp. zn.: 1234/2002/VOP/JC

**Veřejný ochránce práv prošetřil postup ministerstva životního prostředí při vydávání souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu průmyslové zóny v okrese M. a shledal jej v rozporu se zákonem.**

Občanské sdružení E. požádalo veřejného ochránce práv o prošetření postupů ministerstva životního prostředí (dále jen MŽP) při vydávání souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu průmyslové zóny v okrese M., do níž svůj výrobní závod odvětví těžkého průmyslu umístila společnost N. Sdružení E. se případem začalo zabývat poté, co se na ně obrátil soukromý zemědělec pan J. R., hospodařící na zemědělských pozemcích v okolí naplánované průmyslové zóny, a jejím zřízením tedy přímo existenčně ohrožený. Řízení o odnětí je specifické tím, že se na ně nevztahují obecné předpisy o správním řízení a vydaný souhlas k odnětí tak nelze napadát opravnými prostředky dle správního řádu, resp. žalobou k soudu. Souhlas je závaznou součástí rozhodnutí, která jsou ve věci následně vydána dle stavebního zákona.

Provedeným šetřením veřejného ochránce práv se potvrdilo, že celý schvalovací proces odnětí pozemků se omezil v podstatě jen na schválení předloženého návrhu na umístění průmyslové zóny na zemědělských pozemcích nejvyšší kvality bez důsledného porovnání a vážení možných alternativ. Smyslem řízení o odnětí je přitom ochrana zemědělského půdního fondu a právní předpisy na jeho ochranu předpokládají minimalizaci případných ztrát, mimo jiné i navrhováním umístění staveb v alternativách (pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu). Postup MŽP měl být o to pečlivější, že se jednalo o pozemky zařazené do nejvyšší, tj. I. a II. třídy ochrany a z dostupných materiálů je terén zvoleného území hodnocen jako území po staletí intenzivně zemědělsky využívané, které nebylo v minulosti nijak významně kontaminováno. Šetření dále prokázalo, že i formální stránka řízení o souhlasu s odnětím vykazovala závažné nedostatky (mj. nedodržení procesních postupů, nedostatečnost dokumentace). MŽP porušilo postupy stanovené pro vyřizování stížností. MŽP tak nedostalo své úloze hájit veřejný zájem.

Po intervenci veřejného ochránce práv se MŽP do budoucna zavázalo zajistit důslednou kontrolu průběhu všech řízení vedených ministerstvem z hlediska dodržení platných právních předpisů, jakož i učinit opatření ve věci dodržování lhůt a postupů pro vyřízení podání.

Přestože si byl veřejný ochránce práv vědom toho, že územní a stavební povolení vydaná v návaznosti na rozhodnutí o odnětí, byla již pravomocná a jejich adresáti započali s realizací práv z nich vyplývajících (tj. s výstavbou průmyslové zóny), navrhl zahájení šetření o přezkoumání rozhodnutí, lze-li je zahájit z úřední moci, a to vzhledem k tomu, že proces řízení o odnětí pozemků trpěl věcnými i formálními nedostatky v takovém rozsahu, že to mohlo mít vliv na samotný výsledek řízení. Příslušné správní orgány, tj. okresní úřad v M. a krajský úřad k přezkoumání pravomocných rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona nepřistoupily. Veřejný ochránce práv své šetření uzavřel s konstatováním, že rozhodnutí byla napadena také u soudu žalobami na přezkoumání zákonnosti rozhodnutí, bude tedy na soudu, aby s konečnou platností ve věci rozhodl.

Podnět sp. zn. : 439/2002/VOP/JC

**Veřejný ochránce práv prošetřil postup Městského úřadu v R. v záležitosti kácení dřevin. Poukázal na střet zájmů, k němuž v řízení došlo, a v té souvislosti též na chybějící právní institut vyslovení podjatosti správního orgánu jako celku.**

Na veřejného ochránce práv se obrátilo občanské sdružení Č. s žádostí o prošetření postupu Městského úřadu v R. ve stavebním řízení, týkajícím se rekonstrukce náměstí v R., a v řízení o vydání povolení ke kácení dřevin, k němuž mělo v rámci této investiční akce dojít. Jelikož sdružení nemělo u správního orgánu podánu žádost o informování ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, nebylo o řízeních včas informováno a nestalo se proto jejich účastníkem. Sdružení ve svém podnětu zejména upozornilo veřejného ochránce práv, že má k dispozici znalecký

posudek, jakož i další odborné vyjádření, které na rozdíl od znaleckého posudku, který nechalo zpracovat město R., nehovoří o nezbytnosti dřeviny pokácet.

Svým šetřením veřejný ochránce práv shledal v postupech Městského úřadu v R. určité nedostatky, zejména ale vyjádřil pochybnost o naplnění požadavku správního řádu vést řízení tak, aby posilovala důvěru občanů ve správnost rozhodování a aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá. Poukázal v té souvislosti na to, že navrhovatelem investičního záměru včetně záměru pokácet dřeviny bylo město R., přičemž o návrhu rozhodoval Městský úřad v R. Jediným účastníkem řízení bylo město R.

Veřejný ochránce práv zdůraznil, že mu po odborné stránce nepřísluší hodnotit závažnost důvodů, jež opravňují rozhodnout o pokácení dřevin, nicméně vycházejí z toho, že šetřením ochránce zjištěné skutečnosti představovaly jisté zpochybnění v té době již pravomocných rozhodnutí (zejména spolehlivosti zjištěného stavu věci, tj. dodržení zásady materiální pravdy v řízení), současně se zohledněním faktu, že patrně nikoli zcela marginální část obyvatel města R. si vykácení stromů nepřála (tento zájem reprezentovalo sdružení, které předložilo i příslušné odborné podklady) a konečně s odkazem na jistou časovou rezervu, která zbývala pro realizaci záměru dřeviny vykácat (období tzv. vegetačního klidu), požádal o pozastavení kácení a o neprodlené přezkoumání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem (na základě podnětu k mimoodvolacímu řízení, který byl v mezidobí podán).

Okresní úřad B., přes určité nedostatky, které v činnosti Městského úřadu v R. shledal, k zásahu do již pravomocných rozhodnutí nepřistoupil. Konstatoval, že se oba soudní znalci zásadně neliší v hodnocení zdravotního stavu dřevin ani jejich fyziologické perspektivnosti; odlišné je jejich doporučení stran dalšího řešení. Za uvedeného stavu podkladů pro rozhodnutí je správní orgán v situaci, kdy pokud neuzná za nezbytné další pořizování konkurenčních posudků, musí se přiklonit k některému z nich. Městský úřad v R. se ztotožnil se závěry posudku, kterým byla shledána existence závažných důvodů k pokácení dřevin. Okresní úřad B. správní úvahu Městského úřadu v R. nezpochybnil, avšak zdůraznil, že vyšší úrovně přesvědčivosti rozhodnutí by bylo dosaženo, kdyby Městský úřad v R. v odůvodnění podrobně pojednal o všech odborných podkladech a o důvodech, proč se ztotožnil právě s předmětným posudkem.

V závěru svého šetření veřejný ochránce práv poukázal na svého druhu střet zájmů, který ve věci nastal rozhodováním Městského úřadu v R. Podle názoru ochránce by z hlediska vyloučení možné podjatosti v případě žádosti o kácení ze strany obce, jejímuž obecnímu úřadu je současně svěřena přenesená působnost povolovat kácení dřevin, neměl tento obecní úřad jako orgán ochrany přírody rozhodovat. Předešlo by se pochybnostem o nezávislosti rozhodování správního orgánu ve věci. Veřejný ochránce práv poznamenal, že platná právní úprava neumožňuje popsany střet zájmů řešit, když koncepce vyloučení pro podjatost tak, jak je zakotvena ve správním řádu nepočítá s možností vyslovit podjatost správního orgánu jako celku a v důsledku toho není ve správním řádu zakotveno řešení, podle něhož by nadřízený správní orgán určil v takovém případě k vyřízení věci jiný správní orgán nebo by rozhodování vztáhl na sebe. Jelikož je ochránci známo, že v rámci připravované nové úpravy správního řízení je řešena také uvedená problematika, prozatím nepřistoupil k využití oprávnění.

### 2.1.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a soc. nároky s ní spojené

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 109 podnětů.

*Nejčastějšími podněty, kterými se veřejný ochránce práv v oblasti ochrany dětí, mládeže a rodiny zabývá, jsou stížnosti na činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Nejzávažnějším a zároveň poměrně častým pochybením jsou případy odebrání dětí rodičům bez dostatečného posouzení věci či na základě důvodů, které nemají dostatečnou oporu v zákoně. Jiným pochybením bývá shledána zaujatost pracovníků orgánů sociálně právní ochrany dětí vůči některé ze stran, což může mít vliv na asistenci při uskutečňování styku oprávněných osob s dítětem, negativní stanovisko prezentované v soudním řízení, kdy orgán sociálně-právní ochrany dětí vystupuje jako opatrovník, apod.*

*Neméně závažnou skupinou případů je porušování práv v ústavních zařízeních pro děti a mládež, kterými jsou výchovné ústavy, diagnostické ústavy a dětské domovy. Během svých šetření veřejný ochránce práv shledává závažná porušení práv dětí nedodržováním právních předpisů či zásad stanovených v mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána. Nejčastěji se veřejný ochránce práv se v této oblasti setkává s porušením Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o právech dítěte, zejména pak jejich článků 3, 9, 12, 16, 18, 19 a 20. Uvedené nerespektování právních norem se týká i ústředních orgánů státní správy při jejich výkladu či při vydávání vlastních vnitřních předpisů.*

#### Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

Podnět sp. zn.: 2747/2002/VOP/ZG

**Šetřením veřejného ochránce práv bylo zjištěno, že okresní úřad jako orgán sociálně-právní ochrany dítěte (dále jen OSPOD), pochybil, když neusiloval o zrušení ústavní výchovy a návrat dětí k otci. OSPOD se jevilo vhodným děti umístit v dětském domově, případně do náhradní rodinné péče. Ochránce svým zásahem dosáhl toho, že děti zůstaly v dětském domově pouze do doby, než si otec zajistil vhodné podmínky k bydlení.**

Veřejný ochránce práv zahájil šetření postupu OSPOD ve věci sociálně-právní ochrany dětí pana R.N., který se po změně situace v rodině domáhal zrušení ústavní výchovy svých dětí a jejich následného svěřením do své péče. Domníval se, že mu OSPOD brání v uplatnění rodičovských práv tím, že dětem nepovoluje víkendové pobyty u něj a zejména tím, že má v úmyslu děti umístit v náhradní rodinné péči.

Soud nařídil ústavní výchovu dětí ve chvíli, kdy rodiče nemohli ze závažných důvodů výchovu dětí zabezpečit. Otec se nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody, matka byla neznámého pobytu. Po návratu z výkonu trestu podal otec dětí okresnímu soudu návrh na zrušení ústavní výchovy a svěřením dětí do své péče. Uvedl, že péči o děti bude zajišťovat společně se svou přítelkyní, je zaměstnaný, otázka bydlení bude co nejdříve vyřešena koupí rodinného domu.

OSPOD ve svém vyjádření považoval jednání otce za účelové. Dle názoru jeho pracovníků malá vzdálenost místa bydliště otce a dětského domova otce nenutí



vytvářet si vhodné bytové podmínky pro návrat dětí domů. Proto OSPOD požádal dětský diagnostický ústav o přeřazení dětí do vzdálenějšího dětského domova se speciální mateřskou školou. Domníval se, že v případě otcova nezájmu o návrat dětí budou vhodnější podmínky pro umístění dětí do náhradní rodinné péče.

Veřejný ochránce práv má za to, že důvody nařízení ústavní výchovy pominuly, když otec dětí ukončil výkon trestu odnětí svobody, má zájem pečovat o své děti, udržuje s nimi kontakt, pravidelně je navštěvuje, žádal o povolení víkendových a prázdninových pobytů dětí ve svém dosavadním bydlišti, je zaměstnaný a snaží se vyřešit otázku bydlení.

Výsledkem šetření veřejného ochránce práv bylo obnovení komunikace OSPOD s panem R.N. a dohoda na dalším společném postupu zaměřeném na návrat dětí k otci. OSPOD pak dále zrušil žádost o přeřazení dětí do vzdálenějšího dětského domova a opravil nepravdivé údaje zanesené do spisu u okresního soudu. Poté, co pan R.N. zajistil vhodné bydlení, OSPOD po prošetření poměrů povolil dlouhodobou návštěvu dětí u otce během vánočních svátků. V současné době okresní soud zrušil ústavní výchovu a děti se nacházejí v péči otce.

Podnět sp. zn.: 2650/2002/VOP/ZG

**Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení v postupu pracovníků okresního úřadu jako orgánu sociálně právní ochrany dětí, kteří jednali účelově, a nikoliv v přednostním zájmu dítěte, ve prospěch budoucích pěstounů a zásadním způsobem znevýhodnili rodiče.**

Veřejný ochránce práv zahájil šetření podnětu pana H.K., ve kterém si stěžoval na jednání a postup orgánu sociálně-právní ochrany dětí okresního úřadu (dále jen „OSPOD“) ve věci nezletilého P.V., t.č. v péči budoucích pěstounů. Pan H.K. se domáhal zrušení předpěstounské péče a následného svěření dítěte do své péče. OSPOD však upřednostnil umístění dítěte do náhradní rodinné péče, a to i v situaci, kdy matka dítěte podala soudu návrh na obnovení rodičovské zodpovědnosti a pan H.K. uznal otcovství k dítěti.

Pracovníci OSPOD na výzvu veřejného ochránce práv uvedli, že jednání pana H.K. je účelové, neboť souhlasné prohlášení rodičů o uznání otcovství k dítěti bylo provedeno až po svěření dítěte do péče budoucích pěstounů. Proto OSPOD podal podnět k řízení o popření otcovství a návrh na zbavení rodičovské zodpovědnosti otce. OSPOD nepůsobí na pěstouny, aby umožnili rodičům styk s dítětem.

Ústavní výchova dítěte byla okresním soudem nařízena proto, že matka ho zanechala na porodnickém oddělení nemocnice, sama byla dosud nezletilá, byla u ní nařízena ústavní výchova a nikdo z rodiny nebyl fakticky schopen zabezpečit péči o dítě. Matka poté podala okresnímu soudu návrh na zahájení řízení o obnovení rodičovské zodpovědnosti, neboť poměry v rodině se zásadně změnily. Navázala partnerský vztah a svým jednáním a vztahem k dítěti si vytvořila předpoklady pro to, aby po obnovení rodičovské zodpovědnosti bylo svěřeno do její výchovy. Svým

návrhem se matka dítěte s panem H.K. domáhá zrušení ústavní výchovy dítěte a jeho svěření do péče otce.

Veřejný ochránce práv zjistil, že OSPOD s panem H.K. odmítá spolupracovat. Podle názoru veřejného ochránce práv si pracovníci OSPOD vytvořili představu o zájmu a blahu dítěte. Blaho dítěte spatřují v setrvání v pěstounské rodině. Matka je v tomto vidění diskvalifikována, přes vědomí o návrhu matky na obnovení rodičovské odpovědnosti a o návštěvách matky v dětském domově i v době, kdy byla zbavena rodičovské zodpovědnosti, OSPOD nevyvinul aktivitu ke zjištění poměrů u matky (bydlení, vytvoření partnerského vztahu, atd.). V situaci, kdy zjevně došlo ke změně poměrů, OSPOD umístil dítě do předpěstounské péče, nyní této situace využívá k argumentaci zájmem dítěte, které nemá být vytrháváno z rodiny, ke které si již utvořilo silné citové vazby.

Podnět OSPOD na popření otcovství pana H.K. k nezletilému byl Nejvyšší státním zastupitelstvím zamítnut. Okresní soud následně rozhodl o obnovení rodičovské zodpovědnosti matky dítěte, dále rozhodl o zrušení ústavní výchovy dítěte, zamítl návrh OSPOD na zbavení otce rodičovské zodpovědnosti a zamítl návrh budoucích pěstounů na svěření dítěte do společné pěstounské péče. Proto veřejný ochránce práv úřadu navrhl, aby pracovníci OSPOD obnovili komunikaci a spolupráci s rodiči dítěte, která by měla vyústit v navázání kontaktu rodičů s dítětem.

Podnět sp. zn.: 2354/2002/VOP/TL

**Paní B.F. se na veřejného ochránce práv obrátila s podnětem ve věci nuceného umístění své dcery, kterou ona sama jmenovala Půlnoční Bouře, do kojeneckého ústavu. Veřejný ochránce práv v šetření zkoumal důvody, pro které okresní úřad podal návrh na předběžné opatření, kterým byla holčička umístěna v kojeneckém ústavu a shledal je pro tento zásah nedostatečnými. S ohledem na naléhavost situace proto navrhl okresnímu úřadu, aby bezodkladně podal soudu návrh na zrušení předběžného opatření. Záhy poté okresní soud předběžné opatření zrušil.**

V průběhu šetření veřejný ochránce práv zjistil, že okresní úřad jako orgán sociálně-právní ochrany dětí podal okresnímu soudu návrh na předběžné opatření podle § 76a občanského soudního řádu s odůvodněním, že dítě nebylo očkováno, nebylo ani nikde zaregistrováno a nemělo zdravotní pojištění. Okresní úřad se dále domníval, že bylo porušeno základní právo dítěte dle ustanovení čl. 7 Úmluvy o právech dítěte (dále jen ÚPD), podle něhož má být každé dítě zaregistrováno ihned po narození. Okresní úřad dovodil, že byl ohrožen příznivý vývoj dítěte, neboť paní B.F. nedocházela na povinné očkování a běžné prohlídky. Okresní úřad měl dále pochybnosti o tom, zda rodiče dostatečně materiálně zajistili nezletilé dítě. Konečně okresní úřad neměl dle svého tvrzení možnost prošetřit podmínky, ve kterých dítě žije, neměl jistotu o tom, zda jeho příznivý vývoj nebyl vážně ohrožen. Ohrožení příznivého vývoje dítěte viděly sociální pracovníce podle svých slov v tom, že dítě 9 měsíců neviděl pediatr, rodiče nezajistili dítěti totožnost a dítě nebylo očkováno.

Veřejný ochránce práv však dospěl k závěru, že tyto důvody o vážném ohrožení příznivého vývoje dítěte nenesly jednotlivě ani v souhrnu. Skutečnost, že dítě nemělo průkazku zdravotní pojišťovny nemůže konstituovat vážné ohrožení jeho příznivého vývoje. Podle zákona o veřejném zdravotním pojištění vzniklo zdravotní pojištění holčičky ze zákona jejím narozením. Dítě se stává dnem narození pojištěncem zdravotní pojišťovny, u které je pojištěna matka dítěte v den jeho narození. Zákonný zástupce je povinen oznámit narození pojištěnce do osmi dnů ode dne narození zdravotní pojišťovně, u které je pojištěna matka dítěte v den jeho narození, a za nesplnění této oznamovací povinnosti může zdravotní pojišťovna udělit zákonnému zástupci pokutu. Z tohoto výčtu zákonných ustanovení je tedy zřejmé, že splnění oznamovací povinnosti a vystavení průkazky pojištěnce jsou jen formálními registračními úkony, jejichž neprovedení nemůže mít vliv na rozsah zdravotního pojištění dítěte. V případě potřeby by tedy dítěti musela být poskytnuta zdravotní péče v plném rozsahu.

Také skutečnost, že dítě nebylo očkováno, nemohla podle veřejného ochránce práv konstituovat vážné ohrožení jeho příznivého vývoje. Je pravdou, že podle zákona o ochraně veřejného zdraví je očkování v našem státě povinné, v jiných vyspělých demokratických zemích však povinné není. Nelze přitom tvrdit, že v těchto státech, kam se řadí např. Rakousko a Německo, je standard ochrany práv dětí z tohoto důvodu nižší než v České republice. Téma plošné očkovací povinnosti však nebylo předmětem šetření. Podstatné pro posouzení věci byla existence zákonné úpravy, podle níž zjistí-li orgán ochrany veřejného zdraví (okresní hygienik) příslušný podle místa, kde se zdržuje nezletilá fyzická osoba, že se tato nezletilá osoba nepodrobila očkování nebo vyšetření stavu imunity, stanoví jí rozhodnutím zdravotnické zařízení, které očkování, popřípadě vyšetření, provede. Za splnění těchto povinností osobami, které ještě nedovršily 15. rok věku, odpovídají jejich zákonní zástupci. K plnění těchto povinností lze povinné osoby vést mimo jiné i uložením pokuty. Tento postup však zůstal nevyužit.

Dalším z důvodů pro podání návrhu na předběžné opatření byla podle okresního úřadu skutečnost, že matka porušila základní právo své dcery podle čl. 7 ÚPD tím, že ji nezaregistrovala na matrice. Tuto interpretaci však veřejný ochránce práv shledal pochybnou. Čl. 7 odst. 1 ÚPD skutečně stanoví, že „každé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno“. Tomuto právu dítěte však přímo neodpovídá povinnost rodičů, nýbrž koresponduje mu především povinnost státu, jak vyplývá z čl. 7 odst. 2 ÚPD, zabezpečit provádění těchto práv svým vnitřním zákonodárstvím. Podle zákona o matrikách je narození dítěte v první řadě povinno oznámit matričnímu úřadu zdravotnické zařízení, v němž byl porod ukončen, popřípadě lékař, který jako první poskytl při porodu nebo po porodu zdravotní péči. Pokud k takovému oznámení nedošlo, je narození povinen matričnímu úřadu oznámit rodič, a pokud ani ten tuto povinnost nesplní, je oznámení povinná učinit kterákoliv fyzická osoba, která se o narození dozvěděla. Každá osoba povinná učinit oznámení o narození dítěte má na splnění této povinnosti lhůtu 3 pracovních dnů.

Z obsahu spisu vyplynulo, že paní B.F. se s dcerou dostavila k lékaři tři dny po porodu. O narození dítěte pak učinil lékař oznámení jak orgánu sociálně-právní ochrany dítěte, tak příslušnému obecnímu úřadu, který byl matričním úřadem příslušným pro zápis narozené „Půlnoční bouře“ do knihy narození. Podle veřejného

ochránce práv tedy existuje vážná pochybnost, zda vůbec lze paní B.F. přičítat nesplnění oznamovací povinnosti, neboť tuto povinnost splnil lékař, který tak měl učinit především. I v kladném případě by následně vznikla též oznamovací povinnost okresnímu úřadu. Mimo to, k plnění oznamovací povinnosti lze povinnou osobu vést uložením pokuty. Ani o této možnosti okresní úřad neuvažoval.

K námitce, že matka porušila ÚPD tím, že mu nedala zákonné jméno, poukázal veřejný ochránce práv na platnou právní úpravu, podle níž pokud rodiče dítěte neurčí dítěti jméno do jednoho měsíce od jeho narození nebo určí dítěti jméno, které nelze do knihy narození zapsat, je matriční úřad povinen o tom učinit oznámení soudu. Soud pak může zahájit řízení, v němž vede rodiče k řádnému plnění povinností při péči o nezletilého. Je tedy zřejmé, že právní řád České republiky umožňuje řešit situace, kdy rodiče neplní své povinnosti a neurčí dítěti jméno v souladu s právními předpisy. To, že přes oznámení lékaře o narození dítěte nedošlo k zápisu do matriky (pro ten okamžik bez jména), je tedy zejména pochybením matričního úřadu. Matriční úřad též pochybil, neboť neoznámil soudu skutečnost, že rodiče dítěte mu neurčili jméno.

Veřejný ochránce práv konečně nezpochybnil, že paní B.F. porušila několik zákonných povinností, které vyplývají z její rodičovské zodpovědnosti. Konstatoval však, že právní řád České republiky obsahuje standardní, výše zmíněné, mechanismy, jak na vytýkaná porušení právních předpisů reagovat. Žádný z příslušných orgánů (zdravotní pojišťovna, okresní hygienik, okresní úřad) však proti matce příslušná řízení nezahájil a okresní úřad taková řízení před podáním návrhu na předběžné opatření neinicioval. K plnění povinností vyplývajících z rodičovské odpovědnosti mohla být matka také vedena v rámci řízení ve věci péče o nezletilé, které okresní úřad mohl svým návrhem zahájit. V rámci takového řízení by mohl být podán též návrh na předběžné opatření, jímž by mohlo být matce uloženo, aby plnila konkrétní povinnosti vyplývající z její rodičovské zodpovědnosti.

Závěrem veřejný ochránce práv konstatoval, že právo na respektování rodinného a soukromého života je předmětem ústavní a mezinárodněprávní ochrany, neboť jde o právo základní, do něhož lze zasáhnout jen když všechny ostatní, méně omezující možnosti byly vyčerpány. S tímto vědomím dospěl ke stanovisku, že argumenty okresního úřadu v návrhu na předběžné opatření nepostačovaly k závěru, že příznivý vývoj dítěte byl vážně ohrožen. Návrh na předběžné opatření byl navíc podán, aniž by okresní úřad využil či vůbec jen uvažoval o využití jiných, standardních zákonných postupů k řešení situace. V těchto souvislostech se podání návrhu na předběžné opatření jeví jako prostředek, jímž měla být matka dítěte donucena k plnění svých povinností. To je v rozporu se zájmem dítěte a s účelem předběžného opatření podle § 76a o.s.ř. Použití tohoto instrumentu v dané situaci a za daných okolností proto veřejný ochránce práv shledal zjevně nepřiměřeným.

S ohledem na naléhavost situace navrhl veřejný ochránce práv okresnímu úřadu, aby bezodkladně podal soudu návrh na zrušení předběžného opatření, protože důvody pro jeho trvání nejsou dány, popřípadě aby bezodkladně udělil souhlas s povolením dočasného pobytu dítěte u rodičů ve smyslu ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Záhy poté okresní soud předběžné opatření zrušil, neboť pominuly důvody, pro které bylo vydáno.

**Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení orgánu sociálně-právní ochrany dětí při zamítnutí žádosti rodiče o nahlédnutí do spisové dokumentace, pochybení obce ve vedení správního řízení o uložení výchovného opatření podle zákona o rodině a v řízení o uložení povinnosti rodičů využít odborné poradenské zařízení podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí.**

Veřejný ochránce práv na základě svého šetření konstatoval pochybení orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) při zamítnutí žádosti otce o nahlédnutí do spisové dokumentace. Podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí může OSPOD žádost rodiče o nahlédnutí do spisu zamítnout jen tehdy, pokud by nahlédnutí do spisové dokumentace bylo v rozporu se zájmem dítěte. OSPOD se pak s takovým tvrzením musí řádně vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. Není dostačující, pokud úřad bez udání důvodu konstatuje, že nahlédnutí do spisu by bylo v rozporu se zájmem dítěte. Během šetření veřejného ochránce práv odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí zrušil. Odvolací řízení navíc odhalilo i neoprávněnou manipulaci sociálních pracovníků se spisovou dokumentací a vedení spisové dokumentace v rozporu se zákonem.

OSPOD pochybil i ve správním řízení o uložení opatření podle § 43 zákona o rodině, neboť odmítl otce považovat za účastníka správního řízení, nevydal rozhodnutí a tuto skutečnost otci dítěte oznámil pouze dopisem až po vydání rozhodnutí. Zároveň s otcem po celé správní řízení jako s účastníkem řízení nejednal. Veřejný ochránce práv věc posoudil tak, že zájmem rodiče je, aby výchova jeho dítěte osobou, která má dítě svěřeno do výchovy, byla řádná. Právo rodiče na výchovu svého dítěte, není-li zbaven rodičovské zodpovědnosti, garantované Listinou základních práv a svobod zůstává zachováno, i když dítě s rodičem nežije ve společné domácnosti. Dopouští-li se rodič, kterému bylo dítě svěřeno do péče, jednání, jímž narušuje výchovu dítěte, má druhý rodič právo požadovat, aby OSPOD zjednal nápravu.

Podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí má obec ze zákona povinnost rozhodnout o výchovných opatřeních, neučiní-li tak soud. Ve správním řízení pak vydá rozhodnutí, zda uloží opatření uvedená v zákoně o rodině. Pokud obec některé z opatření uloží, měla by sledovat, zda působení škodlivých vlivů na nezletilé dítě ustalo. Není-li tomu tak, má možnost z vlastního podnětu zahájit nové správní řízení a rozhodnout o uložení přísnějšího opatření nebo podat soudu podnět, aby vydal rozhodnutí o změně výchovných poměrů u nezletilého apod.

Poté, co otec podal příslušnému úřadu návrh na zahájení správního řízení, byl úřad povinen věc ve správním řízení projednat. K řízení je povinen přibrat všechny účastníky řízení. Správní řád vymezuje účastníka správního řízení tak, že je jím každý, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno. Za účastníka řízení se musí považovat i osoba, jejíž právo nebo právech chráněné zájmy a povinnosti jsou předmětným správním řízením přímo dotčeny, nebo i osoby, které toto tvrdí, a to dokud není rozhodnuto o opaku. Postavení účastníka řízení lze odejmout jedině rozhodnutím. V rozporu s právem byl proto postup úřadu, který rozhodnutí nevydal a otci oznámil pouze dopisem, že ho za

účastníka řízení nepovažuje. Otce tak poškodil i tím, že mu znemožnil podat proti rozhodnutí o odnětí postavení účastníka správního řízení řádný opravný prostředek. Nápravu úřad nezjednal ani poté, co byl na svůj chybný postup opakovaně upozorněn.

Veřejný ochránce práv konečně konstatoval pochybení ve správním řízení o uložení povinnosti rodičům využít odborného poradenského zařízení podle § 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Správní orgán zahájil správní řízení z vlastního podnětu a byl povinen postupovat podle správního řád. Zákon úřadu ukládá, aby o zahájení řízení uvědomil všechny známé účastníky řízení. Úřad však svoji zákonnou povinnost nesplnil, protože otce jako účastníka řízení nevyrozuměl. Otcí tak znovu odňal možnost odvolat se proti rozhodnutí o nepřijetí za účastníka řízení, respektive proti rozhodnutí o využití odborného poradenského zařízení. Oba rodiče se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolali, odvolací orgán ho zrušil.

Úřad v tomto případě ve správním řízení pochybil čtyřikrát, což svědčí o neznalosti příslušné právní normy, tj. správního řádu. Navíc úřad i po upozornění otce nezjednal nápravu a na svém stanovisku setrval i po zásahu veřejného ochránce práv. V době zpracování této zprávy běží dotčenému úřadu lhůta k provedení opatření k nápravě.

#### Činnost výchovných ústavů pro děti a mládež

Podnět sp. zn.: 3210/2002/VOP/HV

**Veřejný ochránce práv šetřením z vlastní iniciativy ve výchovném ústavu zjistil závažné nedostatky ve výkonu státní správy ze strany jeho ředitele, příslušného odboru Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále MŠMT) a inspektorky České školní inspekce (dále ČŠI) spočívající zejména v tom, že ve výchovném ústavu dochází k porušování práva na soukromí, neboť je v něm nainstalován kamerový a odposlechový systém, aniž by pro takové opatření existoval zákonný podklad. Dále shledal porušení práva dítěte na kontakt s rodiči. Po jeho zásahu se situace ve výchovném ústavu podstatně zlepšila. Případ ještě není uzavřen.**

Místní šetření ve výchovném ústavu se uskutečnilo bez předchozího upozornění. Veřejný ochránce práv při něm zjistil, že v ústavu je umístěna sledovací technika ve formě odposlechů a kamer. Kamery se nacházely v ložnicích, na chodbě ústavu, v jídelně, v kuchyni, v dílně, v klubovně a na zahradě. Nebyly umístěny na toaletě, ve sprchách a v místnosti, kde mají děti skříňky s oblečením. Odposlechová zařízení byla umístěna v ložnicích, v kuchyni, v jídelně, v klubovně a v dílně. Z audiovizuálního sledování umístěných dětí se pořizovaly záznamy. Ředitel ústavu uvedl, že instalace kamer a odposlechů je možná na základě Pokynu náměstka MŠMT č. 11 981/1998-24, a že odposlechem se získávají informace o chystaném útěku či o páchané trestné činnosti. Dle jeho mínění se zařízení osvědčilo také proto, že vychovatel nemusí být s dětmi např. v klubovně, neboť o nich má přehled na monitoru ve vychovatelně. Inspektorka ČŠI, která instalaci kamerového systému v ústavu zaznamenala a pozitivně hodnotila, zastávala názor, že kamery jsou možným prostředkem k zaznamenávání negativních projevů dětí, protože ve výše uvedeném pokynu není bližší specifikace způsobu vedení záznamů o chování

svěřenců. Inspekční zprávu, která se o kamerách zmiňuje, poskytla v r. 1999 mj. MŠMT.

Vysvětlení ředitele o oprávněnosti umístění sledovací techniky veřejný ochránce práv nepřijal, konstatoval, že inspektorka pochybila, když mj. v důsledku špatného právního výkladu shledala instalaci sledovacího videozařízení v souladu s obecně závaznými právními předpisy. Negativně zhodnotil také nečinnost MŠMT poté, kdy se z inspekční zprávy dozvědělo o instalaci kamer. Za projev špatné správy považuje skutečnost, že MŠMT nevědělo o odposlechu, přestože byl ve výchovném ústavu nainstalován téměř 3 roky, a že mu odbor speciálního školství a institucionální výchovy MŠMT poskytl na jeho výzvy protichůdné informace.

Veřejný ochránce práv považuje instalaci audio a video sledovací techniky za neoprávněný zásah do soukromí dětí, když sledování osob je závažným zásahem do soukromí, a jako takové má právem přesně vymezené mantinely použití. Konstatoval, že umístění sledovací techniky je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, s Úmluvou o právech dítěte a se zákonem o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (dále zákon).

Na základě iniciativy veřejného ochránce práv vyzvalo MŠMT ředitele k odstranění odposlechu ze všech prostor ústavu a kamer z ložnic dětí. K umístění kamer v jiných prostorách ústavu nebylo v době zpracování této souhrnné zprávy vydáno závěrečné stanovisko, neboť názor MŠMT se od názoru veřejného ochránce práv liší a obě instituce zadaly posouzení této otázky třetím subjektům. Veřejný ochránce práv navrhl MŠMT, aby zjistilo situaci ve všech ostatních výchovných ústavech, aby případně zjednálo nápravu a aby jej o věci informovalo. Inspektorce ČŠI navrhl, aby se vyjádřila k otázce, zda byly prostředky ze státního rozpočtu použité na nákup kamerového systému efektivně využity, a aby objasnila otázku, zda byl odposlech financován ze státního rozpočtu, a pokud se tak stalo, aby tuto skutečnost zhodnotila. Ministryně školství uložila odboru speciálního školství a institucionální výchovy MŠMT, aby zmapoval umístění sledovací techniky ve výchovných ústavech. Výsledek dosud nesdělila. Ústřední školní inspektorka navrhla, že ČŠI vykoná v ústavu kontrolu hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu za rok, kdy měly být kamery a odposlechy v ústavu umístěny.

Veřejný ochránce práv dále nesouhlasil s tím, že ústav zahrnoval kontakt dětí s rodiči do systému odměn a trestů a že se děti mohly s rodiči vidět až po uplynutí 14 dnů od umístění v ústavu. Shledal, že tento stav je v rozporu s Úmluvou o právech dítěte i se zákonem. Ředitel uvedl, že osobní kontakty dětí s rodiči byly v důsledku názoru veřejného ochránce práv vyňaty ze systému odměn a trestů. Vnitřní řád ústavu, který byl v rámci šetření vyžádán, tomu neodpovídal. Na návrh veřejného ochránce práv byly osobní kontakty dětí s rodiči za odměnu z vnitřního řádu vyňaty.

Do doby zásahu veřejného ochránce práv mohly děti z ústavu telefonovat jen za odměnu, což bylo v rozporu se zákonem. Ředitel přijal opatření, na jehož základě mohou děti volat z automatu v obci. Byla změněna i praxe, že děti, jimž byl uložen zákaz vycházek, měly telefonování částečně omezeno. Další zjištěné pochybení se týkalo dělení dětí do skupin podle chování, které měly různě odstupňované výhody.

K členění dětí do jiných než výchovných skupin nemá ředitel podle zákona pravomoc. Názor veřejného ochránce práv ředitel akceptoval, systém členění dětí do skupin podle chování zrušil.

System kapesného, kdy děti (kuřáci) dostávaly 5 cigaret denně a ostatní děti si nemohly samy nakupovat v obchodě, neslouží podle názoru veřejného ochránce práv k tomu, aby si děti osvojily zodpovědný přístup k hospodaření. Ředitel tuto praxi změnil, zrušil přiděl cigaret, nákupy si nyní děti hradí ze svého kapesného samy

Do data zpracování této zprávy není uzavřena otázka vhodnosti instalace mříží v oknech místností, kde děti tráví volný čas. Ředitel odmítá mříže odstranit, neboť dle něho mají zabezpečovací a dekorativní funkci, veřejný ochránce práv je přesvědčen, že k jejich instalaci neexistuje právní podklad.

Podnět sp. zn.: 825/2002/ZVOP/TL

**Veřejný ochránce práv zahájil z vlastní iniciativy šetření postupu výchovného ústavu pro děti a mládež při výkonu ústavní výchovy nezletilé dívky v souvislosti s jejím těhotenstvím a jeho umělým přerušením. Ochránce konstatoval, že výchovný ústav nesplnil svoji zákonnou povinnost, když neinformoval zákonnou zástupkyni těhotné dívky o jejím těhotenství. Pracovnice ústavu se navíc snažila ovlivnit rozhodování nezletilé dívky, zda těhotenství přerušit. Důsledkem šetření ochránce práv byla opatření přijatá dotčeným výchovným ústavem, která by měla zabránit opakování podobné situace v budoucnu. Veřejný ochránce práv současně navrhl MŠMT, aby přijalo opatření, která by zabránila opakování podobných situací obecně.**

Podle zákona o umělém přerušení těhotenství, není k přerušení těhotenství ženě mezi 16. a 18. rokem třeba písemného souhlasu zákonného zástupce. Zdravotnické zařízení, které umělé přerušení těhotenství provedlo, je pouze povinno dodatečně zákonného zástupce o provedeném umělém přerušení těhotenství vyrozumět. Veřejný ochránce práv však konstatoval, že zákon o umělém přerušení těhotenství a prováděcí vyhláška stanoví pouze podmínky umělého přerušení těhotenství a povinnosti zdravotnického zařízení, které je provádí. Tyto předpisy neupravují oprávnění a povinnosti výchovného ústavu, v němž je dospívající dívka na základě rozhodnutí soudu umístěna. Právní předpisy upravující umělé přerušení těhotenství jsou tedy pro posuzování postupu výchovného ústavu zcela irelevantní.

Základním předpisem upravujícím výkon ústavní výchovy v rozhodné době byl zákon č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcí vyhláška č. 64/1981 Sb., o školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, ve znění pozdějších předpisů. Podle této vyhlášky se výchovná a zdravotní opatření zásadní důležitosti předem projednávají se zákonnými zástupci mládeže, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.

Veřejný ochránce práv nepochybuje o tom, že umělé přerušení těhotenství je výchovným i zdravotním opatřením zásadní důležitosti, které má být se zákonným



zástupcem předem projednáno. Vnitřní řád výchovného ústavu také v části „Osobní hygiena a zdravotní péče“ stanoví, že v případě vážného onemocnění nebo úrazu je ihned vyzooměn zákonný zástupce. Těhotenství samozřejmě není onemocněním nebo úrazem, jde však o událost, která se stejně jako onemocnění a úraz dotýká tělesné i psychické integrity těhotné ženy a která její život nepoměrně významněji ovlivňuje než úraz či onemocnění. Zákonný zástupce těhotné dívky by tedy i podle vnitřního řádu měl být o jejím těhotenství neprodleně vyzooměn.

Smyslem těchto ustanovení je dát zákonnému zástupci možnost, aby mohl na svou těhotnou dceru výchovně působit, aby mohl vyjádřit svůj názor na věc, popřípadě aby mohl podpořit její rozhodnutí, jak se ke svému těhotenství a případnému mateřství postaví. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že konečné rozhodnutí je v rukou těhotné ženy. Při jejím rozhodování však hraje roli řada faktorů, přičemž postoj jejího nejbližšího okolí je často klíčový. Výchovný ústav těhotné ženě nenahrazuje rodinu a její zákonní zástupci nejsou zbaveni svých práv. Musí jim být proto dána možnost, aby svá práva mohli vykonávat.

Povinnost výchovného ústavu vyzoomět zákonného zástupce a předem s ním projednat zdravotní a výchovné opatření zásadní důležitosti nemůže být zásadně umenšena ani tvrzením ředitele výchovného ústavu, že se zákonná zástupkyně o pobyt dítěte ve výchovném ústavu dosud příliš nezajímala. I kdyby to byla pravda, nemůže to být z hlediska informační a projednací povinnosti relevantní. Je třeba si uvědomit, že do výchovných ústavů nejsou děti umísťovány za trest. Smyslem existence výchovných ústavů je snaha o odstranění výchovných problémů a o nápravu jejich následků. K tomu musí výchovný ústav napomáhat neustálou snahou o obnovu narušených vztahů v rodinách svěřenkyň, tedy i informováním jejich zákonných zástupců o všech důležitých zdravotních a výchovných opatřeních. Dovedu si v této souvislosti představit, že přijetí role matky může v některých případech představovat pozitivní změnu v chování svěřenkyně a jejím přístupu k životu i v postoji jejího nejbližšího okolí.

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv konstatoval, že odpovědní zaměstnanci výchovného ústavu o těhotenství svěřenkyně informovali zákonnou zástupkyni dopisem, který jí při té nejlepší shodě okolností mohl být doručen nejdříve v den, kdy bylo umělé přerušení těhotenství prováděno. Od doby, kdy se pracovníci výchovného ústavu prokazatelně dověděli o těhotenství svěřenkyně, do doby, kdy o tom matku vyzooměli, uplynulo minimálně 8 dní. Vedení výchovného ústavu také nevyzoomělo zákonnou zástupkyni těhotné svěřenkyně o zdravotních komplikacích, které u ní nastaly po provedené miniinterupci, ani o její hospitalizaci v nemocnici.

Veřejný ochránce práv si také povšiml role pracovníků výchovného ústavu při formování rozhodnutí dívky podstoupit umělé přerušení těhotenství. Je zřejmé, že podle standardů pro posuzování platnosti právních úkonů byla její žádost platná a že jde tedy o její vlastní rozhodnutí. Přesto však, a to i vzhledem k její psychologické a etopedické charakteristice, se veřejnému ochránci práv jeví, že byla pracovníci výchovného ústavu k rozhodnutí přerušit těhotenství ovlivněna zdůrazňováním důvodů, proč by bylo vhodnější těhotenství přerušit. Veřejný ochránce práv se domnívá, že by obecně pracovníci výchovných zařízení měli volit vyváženější přístup a nezdůrazňovat pouze jednostranné argumenty, neboť je třeba mít vždy na paměti

ústavně-právní hodnotu zakotvenou v čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je lidský život hoděn ochrany již před narozením.

Ředitel výchovného ústavu se nakonec ztotožnil se stanoviskem veřejného ochránce práv, uznal vytykaná pochybení a písemně se zákonné zástupkyni omluvil. Ředitel odboru speciálního školství a institucionální výchovy ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy však setrval na svém původním stanovisku, že výchovný ústav nijak nepochybil. Proto veřejný ochránce práv navrhl MŠMT, aby jako opatření k nápravě zajistilo, že odpovědní pracovníci školských zařízení budou informováni o výchovných ústavech nebo výchovných skupinách pro nezletilé matky a jejich děti a o možnostech umístění matek v takových ústavech, dále aby metodicky sjednotilo postup školských zařízení v případech otěhotnění svěřených dívek, a konečně aby v případě, že školské zařízení nemá vlastního kvalifikovaného pracovníka, který by odpovědně provedl poradenský a výchovný pohovor, zvážilo možnost využití služeb specializovaných zařízení, která poskytují poradenskou pomoc těhotným ženám, aby zpracovalo seznam takových vhodných zařízení, na něž by se těhotné dívky i pracovníci školských zařízení mohli obracet, a aby o možnosti využití služeb specializovaného poradenského pracoviště informovalo jak pracovníky školských zařízení, tak i jejich prostřednictvím dívky umístěné do těchto zařízení. Ministryně školství tento návrh opatření k nápravě akceptovala.

### **2.1.8 Armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 159 podnětů.

#### **Podmínky v zařízeních vězeňské služby**

*V oblasti vězeňství se veřejný ochránce práv nečastěji setkává s žádostmi vězňů o pomoc s přemístěním do jiné věznice. V podnětech odsouzení nesouhlasí s tím, že vedení věznice nevyhovělo jejich žádosti nebo na ni vůbec nereagovalo.*

*Další obsáhlou skupinou jsou stížnosti na podmínky ve věznicích i vazebních věznicích. V této souvislosti lze upozornit i na problém nedodržování interních normativních instrukcí Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR ze strany ředitelů jednotlivých věznic.*

Podnět sp. zn. 2428/2002/VOP/DU

**Vězeňská služba ČR uznala své pochybení spočívající v nedodržení resocializačního principu při zařazování odsouzených do výstupního oddělení. Veřejný ochránce práv konstatoval, že nelze při zařazení odsouzených do výstupního oddělení uplatňovat užívaný princip zásluhovosti, neboť používání tohoto kritéria nemá oporu v zákoně.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil odsouzený O.D. ve výkonu trestu odnětí svobody v délce 7 a ½ let, neboť před ukončením uloženého trestu, do jehož vykonání mu při podání stížnosti k ochránci zbývaly necelé dva měsíce, nebyl

zařazen do výstupního oddělení. Ředitel dotčené věznice jako důvod pro neumístění vězně na výstupní oddělení uvedl, že odsouzený nesplňuje pro zařazení na toto oddělení kritéria postavená na principu zásluhovosti.

S uplatněním principu zásluhovosti veřejný ochránce práv nesouhlasil. Podle jeho názoru se zařazení do výstupního oddělení řídí principem resocializačním. Podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody se do výstupního oddělení umísťují odsouzení, kterým byl uložen trest na dobu delší než 3 roky, a odsouzení, jimž je třeba pomáhat při vytváření příznivých podmínek pro samostatný způsob života. Důvodová zpráva k citovanému zákonu uvádí: „V případě, že odsouzený vykonává střednědobý či dlouhodobý trest odnětí svobody ve věznici s vyšším stupněm zajištění bezpečnosti, je třeba jej připravit na samostatný život po propuštění z výkonu trestu. Smyslem pobytu ve výstupním oddělení není jen vést odsouzeného k určité samostatnosti při obstarávání svých záležitostí, ale též posoudit, do jakého prostředí a s jakými předpoklady se bude odsouzený po svém propuštění vracet a případně učinit potřebná opatření v oblasti kontinuální sociální práce.“ Pokud tedy odsouzený vykonává nepodmíněný trest odnětí svobody ve věznici s ostrahou nebo se zvýšenou ostrahou, je zřejmě kritériem pro jeho zařazení do výstupního oddělení princip resocializační.

Veřejný ochránce práv proto v rámci svého šetření požádal Vězeňskou službu ČR o stanovisko k významu a smyslu výstupního oddělení, zejména s ohledem na princip zásluhovosti, resp. princip resocializační. Vězeňská služba ČR obecně souhlasila s názorem ochránce na uplatnění obou principů, avšak upozornila, že osoby, jež pouze chtějí získat výhody ke snazšímu porušování účelu výkonu trestu, nebudou zařazovány do výstupního oddělení.

Ochránce tak konstatoval pochybení dotčené věznice, když důvodem neumístění odsouzeného O.D. na výstupní oddělení bylo nenaplnění kritéria zásluhovosti. Avšak vzhledem k tomu, že odsouzený uložený trest krátce před ukončením šetření vykonal, mohl se ochránce v případě stěžovatele omezit na uvedený výrok bez možnosti nápravy.

Podnět sp. zn.: 5785/2001/VOP/TL

**Ředitel věznice pochybil, protože odsouzenému neodpověděl na žádost o povolení návštěvy soudního znalce, který ho měl odborně lékařsky vyšetřit, a na žádost, aby mu byl výkon trestu přerušen za účelem provedení neurologického zákroku v civilní nemocnici. Podle veřejného ochránce práv z principů dobré správy vyplývá, že vězni měla být dána odpověď a v případě, že by odpověď byla zamítavá, měly by mu být sděleny i důvody takového rozhodnutí.**

Veřejný ochránce práv zahájil šetření podnětu směřujícího proti Vězeňské službě ČR, respektive proti řediteli věznice, který odsouzenému odmítal povolit návštěvu soudního znalce z oboru neurologie za účelem jeho odborného vyšetření a vypracování znaleckého posudku o jeho aktuálním zdravotním stavu a odmítal mu přerušit výkon trestu na dobu 30 dnů ze zdravotních důvodů. Odsouzený V.K. trpěl

závažným neurologickým onemocněním. Z důvodů průvodních zdravotních komplikací byl trvale umístěn na vězeňské ošetrovně.

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv shledal v postupu Vězeňské služby ČR porušení právních předpisů, principů dobré správy i vnitřních normativních instrukcí Vězeňské služby, neboť žádosti odsouzeného V.K. o povolení návštěvy znalce a o přerušeni výkonu trestu nebyly vyřízeny rozhodnutím ředitele věznice.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že zákon o výkonu trestu neobsahuje obecnou úpravu procedury vyřizování stížností a žádostí odsouzených. Použití správního řádu zákon o výkonu trestu odnětí svobody vylučuje, aniž by stanovil vlastní podrobnější úpravu procesního postupu nebo aniž by takovou úpravu svěřil vyhláše - řádu výkonu trestu. Určování pravidel rozhodovacího postupu je proto v kompetenci Vězeňské služby ČR. Musí však přitom respektovat ústavní zásady demokratického právního státu, obecné zásady správního řízení a principy dobré správy.

Základ evropského standardu pravidel uplatňovaných v oblasti veřejné správy tvoří zejména základní rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. Principy dobré správy pro oblast vězeňství lze čerpat z doporučení R (87) 3 o Evropských vězeňských pravidlech (dále jen Pravidla). Podle § 42 odst. 4 Pravidel má být každé podání nebo stížnost zaslané nebo předané vězeňskému úřadu tímto úřadem neodkladně přezkoumáno a odesílateli – vězni má být bez prodlení dána odpověď. Podle komentáře k tomuto článku by systém podávání stížností a žádostí měl být pružný, dobře přístupný a srozumitelný vězňům, a vyřizování žádostí musí být účinné a dostatečně rychlé.

Procesní postupy Vězeňské služby ČR jsou upraveny roztržštěně pro jednotlivé věci na základě nejrůznějších nařízení generální ředitelky či metodických listů. Jakýsi náznak obecnější procesní úpravy představuje nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 7/1995, podle něž musí být stížnosti prošetřeny a vyřízeny do 10, respektive 30 dnů ode dne doručení orgánu Vězeňské služby, který je má vyřídit. Pod definici stížnosti dle tohoto nařízení zřejmě nespádají žádosti či návrhy odsouzených, avšak jestliže pro jejich vyřizování není stanovena zvláštní procesní úprava, je třeba tento předpis uplatňovat analogicky.

V průběhu šetření veřejný ochránce práv zjistil, že odsouzený V.K. se prostřednictvím svého právního zástupce obrátil na ředitele věznice s několika písemnými a odůvodněnými žádostmi, ať už o povolení návštěvy soudního znalce či o přerušeni výkonu trestu. Vyřizení těchto žádostí také několikrát urgoval. Ředitel věznice však o těchto žádostech nijak nerozhodl. Veřejný ochránce práv proto konstatoval, že byly porušeny výše uvedené principy dobré správy spočívající v právu na rozhodnutí a v právu znát jeho důvody a došlo i k porušení výše uvedeného nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR. Veřejný ochránce práv krom toho vyslovil názor, že odpověď na kvalifikované podání, sepsané například právním zástupcem odsouzeného, kterým se odsouzený domáhá rozhodnutí, jež je pro výkon jeho trestu zásadní, by měla dosahovat vyšší formální i obsahové kvality než vyřizení žádosti o výměnu dřevého ložního prádla.

Ředitel věznice na základě zprávy veřejného ochránce práv o výsledku šetření vydal rozhodnutí, jímž žádosti odsouzeného s uvedením důvodů zamítl. Veřejný ochránce toto opatření shledal dostatečným, neboť konstatoval, že mu v zásadě nepřísluší rozhodnutí v působnosti Vězeňské služby nahrazovat rozhodnutím vlastním, zejména v tak vysoce specializované a odborné otázce, jakou je posouzení zdravotního stavu. Při rozhodování o žádostech odsouzených je orgánu Vězeňské služby dána možnost posoudit všechny okolnosti individuálního případu s použitím správního uvážení. Musí přitom respektovat meze a podmínky stanovené právními předpisy. Ty v tomto konkrétním případě správní orgán nepřekročil.

Sp. zn.: 4269/2002/VOP/TL

**Generální ředitelství Vězeňské služby ČR na základě zásahu veřejného ochránce práv přehodnotilo své rozhodnutí a umožnilo znovu ředitelům věznic povolit osobám, které odsouzené navštěvují, aby nakoupily ve vězeňských prodejnách potraviny a věci osobní potřeby a předaly je při návštěvě odsouzeným. Na rozdíl od původní praxe generální ředitelství upřesnilo podmínky nákupu tak, aby tento postup nemohl být v budoucnu zneužíván.**

Veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy zahájil šetření ve věci nákupů pro odsouzené jejich návštěvami ve vězeňských prodejnách, neboť generální ředitelka Vězeňské služby zrušila praxi, kterou před dvěma lety zavedla v souvislosti s přijetím nového zákona o výkonu trestu odnětí svobody a která umožňovala návštěvám odsouzených nákupy potravin a jiných věcí ve vězeňské prodejně a jejich předávání odsouzeným. V průběhu šetření veřejný ochránce práv zjistil, že iniciativa ke zrušení zavedené praxe vzešla z Vrchního státního zastupitelství v Praze, které konstatovalo, že postup, který umožňuje návštěvám odsouzených nakoupit odsouzeným ve vězeňské kantýně potraviny a další věci pro odsouzené, „nemá oporu v zákoně, a navíc jde o obcházení limitujícího ustanovení o balíčcích a ustanovení o příjmu peněz a nakládání s nimi (ustanovení § 24 odst. 1 a § 25 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Situace ve věznicích dospěla do takového stádia, že zákon je v masovém měřítku obcházen.“

Veřejný ochránce práv vyšel z důvodové zprávy k ustanovení § 24 návrhu zákona o výkonu trestu odnětí svobody, podle něhož bylo omezení přijímání balíčků „odůvodněno zejména skutečností, že i přes náležitou kontrolu se zejména prostřednictvím balíčků dostávají do věznice návykové látky. Odsouzený má možnost osobních nákupů za peníze, které si s sebou do věznice přinesl, nebo které mu byly během výkonu trestu zaslány.“ Ze smyslu a účelu ustanovení § 24 tedy vyplývá, že omezení práva na přijetí balíčku nedopadá na věci zakoupené ve vězeňské prodejně, neboť v té návykové a jiné nepovolené látky či věci nemohou být zakoupeny. Důvodem omezení je skutečnost, že balíček byl naplněn a zabalen mimo dosah Vězeňské služby, která pak musí nasadit své materiální a personální zdroje k důkladné kontrole balíčků. Smysl a účel limitujícího zákonného ustanovení o balíčcích je tedy zcela jiný, a proto praxe, kterou generální ředitelka Vězeňské služby umožnila, nemůže být jeho obcházením.

Veřejný ochránce práv také poukázal na ustanovení § 26 odst. 5 řádu výkonu trestu, z něhož vyplývá, že ředitel věznice může povolit, aby při návštěvě byly odsouzenému předány věci, které určí, s výjimkou peněz a dopisů. Takto může ředitel povolit předání konkrétně určené věci v jednotlivém případě, ale není vyloučeno ani povolení určitého druhu věcí obecně pro všechny návštěvy, například těch věcí, které návštěva zakoupila ve vězeňské prodejně. Zákon zde tedy dává řediteli věznice prostor pro správní uvážení.

Podle názoru veřejného ochránce práv by řešením měl být spíše důraz na individuální posouzení situace. Odpovědnost za rozhodnutí by přitom měla spočívat na ředitelích věznic. Je tedy zjevné, že generální ředitelka Vězeňské služby zavedením praxe kritizované vrchním státním zastupitelstvím jen využila prostor daný zákonem. Jejím zrušením však tento prostor, zdá se, zcela opustila, což by mohlo být vykládáno tak, že ředitelé věznic nadále nesmí umožnit, aby odsouzeným byly předávány potraviny a věci osobní potřeby zakoupené návštěvníky v prodejně věznice bez ohledu na okolnosti konkrétního případu. Takový závěr by byl podle veřejného ochránce práv v rozporu se smyslem a účelem zákona o výkonu trestu odnětí svobody a řádu výkonu trestu.

Generální ředitelství Vězeňské služby na základě zprávy veřejného ochránce práv o výsledku šetření přehodnotilo své rozhodnutí a umožnilo ředitelům věznic povolit osobám, které odsouzené navštěvují, aby nakoupily ve vězeňských prodejnách potraviny a věci osobní potřeby a předaly je při návštěvě odsouzeným. Na rozdíl od původní praxe generální ředitelství upřesnilo podmínky nákupu tak, aby tento postup nemohl být zneužíván.

## Postupy a činnost Policie ČR

*Podstatná skupina podnětů v oblasti činnosti Policie ČR se týká nespokojenosti s chováním příslušníků policie při zákroku, popřípadě pak chybného úředního postupu či rozhodování policie způsobeného neznalostí právních předpisů.*

Podnět sp.zn. 2877/2001/VOP/DU

**Veřejný ochránce zjistil pochybení spočívající v nesprávném postupu Policie ČR (dále jen PČR), jako orgánu prošetřujícího oznámení o přestupku dle přestupkového zákona. Pochybení spočívalo v tom, že PČR jakožto orgán nepříslušný k rozhodování o přestupcích proti občanskému soužití, konstatovala vinu za spáchání přestupku u osob, které navíc byly mladší 15 let. Ochránce konstatoval pochybení, které bylo PČR po počáteční neochotě přijato. Vzhledem k tomu, že se jednalo o případ z roku 1999, ochránce nenavrhol nápravu v konkrétním případě, ale požadoval opatření, na základě kterých by v budoucnu bylo možno předejít podobným pochybením.**

Roku 1999 došlo v prostorách šaten základní školy ke konfliktu mezi žákem M. na straně jedné a žáky T., J. a K., na straně druhé. Žák M. byl při konfliktu

několikrát „naražen“ tělem i hlavou na šatní skříňku, pletivo a betonový sloupek, což si ještě téhož dne vyžádalo chirurgické ošetření. Doba léčení úrazu trvala devět dní. V lékařské zprávě bylo uvedeno, že u poškozeného došlo úrazem ke zhmoždění lebky bez otřesu mozku.

Vyšetřování konfliktu provádělo, mimo školské orgány, obvodní oddělení PČR. Šetření bylo PČR ukončeno „Zprávou o kriminálním deliktu dítěte“ (dále jen „Zpráva“), která uváděla, že všichni výše uvedení žáci ZŠ se daným jednáním dopustili přestupku proti občanskému soužití dle přestupkového zákona, avšak vzhledem k tomu, že se jednalo o „osoby nezletilé“, byla věc PČR podle téhož zákona odložena.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření dospěl k závěru, že dotčené obvodní oddělení PČR se dopustilo několika pochybení:

1. Zpráva nspecifikovala, jakým způsobem se jednotliví žáci na konfliktu podíleli. Orgán měl ve Zprávě tyto skutečnosti náležitě objasnit, zejména pak z toho důvodu, že Zpráva byla zaslána orgánům, zabývajícím se výchovou mládeže. Ty si z nedostatečně sdělné Zprávy nemohly učinit představu o vzniku konfliktu ani o podílu jednotlivých účastníků, což by bylo vodítkem k tomu, jak nejlépe v dané situaci s dětmi i jejich rodiči pracovat.
2. PČR ve Zprávě použila pojem osoby nezletilé, namísto pojmu osoba mladší 15 let.
3. PČR zcela nesmyslně konstatovala vinu protiprávně jednajících žáků. Jednak osoby mladší 15 let, nejsou trestněsprávně odpovědné, a právě z důvodu nedostatku věku věc PČR podle přestupkového zákona odkládala. Jednak PČR není orgánem, který by v případě přestupků proti občanskému soužití byl orgánem příslušným k provedení správního řízení, a konečně řízení bylo odkládáno, tzn. PČR konstatovala vinu, aniž by řízení bylo zahájeno. PČR totiž ve věci vedla pouhé prošetřování podezření ze spáchání přestupku.

S ohledem na zjištěné konstatoval ochránce pochybení v postupu PČR spočívající v protiprávním postupu. Tento názor ochránce byl po počátečním odmítání ze strany představitelů obvodního oddělení PČR přijat. Poté bylo i vyhověno návrhu ochránce provést opatření k nápravě spočívající v seznámení všech příslušníků PČR daného orgánu, kteří se takovou agendou zabývají, se závěry ochránce a jejich nové proškolení o činnosti PČR v přestupkovém řízení, se specifikací postupu vůči podezřelým - osobám mladším 15 let. Opatření ochránce zde směřovalo pro futuro, nikoli již k napravení vady v konkrétním případě, což již s odstupem času nebylo reálně možné.

Podnět sp. zn.: 5141/2002/VOP/DU

**Oddělení kontroly a stížností Policejního prezidia České republiky ve dvou na sobě nezávislých případech odmítlo poskytnout ochránci informace požadované v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění. Veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastní iniciativy.**

Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a institucí vymezených zákonem o veřejném ochránci práv, je-li v rozporu s právem či principy dobré správy nebo jsou-li tyto úřady a instituce nečinné. Shledá-li v průběhu šetření ochránce porušení právních předpisů či jiná pochybení, je oprávněn navrhnout opatření k nápravě. Takovým opatřením může být provedení kázeňského řízení s policistou, který se dle zjištění ochránce dopustil pochybení.

Pro rozhodnutí, jaké opatření k nápravě zvolit, musí být ochránce nejprve seznámen s tím, zda již nebylo vedeno s vadně jednajícím policistou kázeňské řízení. V takovém případě by bylo obsahově shodné opatření k nápravě ze strany ochránce nadbytečné.

Oddělení kontroly a stížností Policejního prezidia ČR ve dvou na sobě nezávislých případech odmítlo ochránci podání informací o tom, zda bylo pro vadný policejní postup vedeno kázeňské řízení proti konkrétním policistům a s jakým výsledkem. V odmítnutí oddělení kontroly a stížností nejprve namítalo, že kázeňské řízení je interní věcí Policie ČR a následně odkázalo ochránce pouze na služebního funkcionáře, který ve věci jednal, aniž by však bylo s určitostí specifikováno, na jaké služební úrovni bylo o věci rozhodováno. Kázeňská pravomoc je přitom v podmínkách Policie ČR hierarchicky členěna do čtyř úrovní, nadaných rozdílnými oprávněními udělovat kázeňské odměny nebo kázeňské tresty. Z odpovědí oddělení kontroly a stížností bylo přitom patrné, že požadované informace jsou mu známy.

Ochránce proto oslovil policejního prezidenta a žádal vysvětlení postupu oddělení kontroly a stížností. Současně vyslovil přesvědčení o legitimitě svého požadavku být informován o užití kázeňské pravomoci přímo oddělením.

Policejní prezident s názorem ochránce vyslovil souhlas a dříve požadované informace poskytl.

### **2.1.9 Věci cizinců a státního občanství**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 126 podnětů.

#### **Pobyt cizinců**

*S ohledem na obsah podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv lze konstatovat, že na odděleních cizinecké a pohraniční policie přetrvává obecně nízká úroveň jednání s cizinci. Přestože se o tomto problému zmiňovala ve své zprávě o stavu lidských práv v roce 2000 Rada vlády pro lidská práva a v prosinci 2000 se na ministra vnitra obrátila s podnětem, aby přijal opatření ke zjednaní nápravy, poznatky veřejného ochránce práv vypovídají o tom, že stav na tomto úseku se nezlepšil. V rozhodovací činnosti orgány cizinecké policie nedostatečně posuzují přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince a k odůvodněním svých rozhodnutí často přistupují pouze formálně.*



*Následující příběhy nelze pro výkon státní správy na úseku pobytu cizinců označit za typické. Ilustrují však širší problémy, s nimiž se veřejný ochránce práv ve své činnosti setkává.*

Podnět sp. zn.: 3883/2002/VOP/TL

**Orgán cizinecké a pohraniční policie rozhodl o správním vyhoštění a o zajištění cizince. Veřejný ochránce práv zjistil, že tato rozhodnutí postrádají v daném případě právní základ. Omezením osobní svobody došlo k závažnému zásahu do základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod. Správní úřad následně pochybil i tím, že po propuštění ze zajišťovacího zařízení uložil cizinci, který podal proti zamítnutí své žádosti o azyl správní žalobu, povinnost opustit území ČR. Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia (dále jen ŘSCPP PP) se se zjištěními veřejného ochránce práv ztotožnilo, cizinci se omluvilo a přijalo odpovídající opatření k nápravě.**

Cizinec pan A.S. žádal veřejného ochránce práv o ochranu proti cizinecké a pohraniční policii. Tento správní úřad rozhodl o jeho správním vyhoštění a zajištění po té, co byl okresním soudem uznán trestním příkazem vinným za organizování nedovoleného překročení státní hranice. Okamžitě po opuštění soudní budovy byl cizineckou a pohraniční policií zadržen. Bylo s ním zahájeno řízení, v němž bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění na 5 let, a byl zajištěn v zajišťovacím zařízení pro cizince.

Veřejný ochránce práv shledal v činnosti příslušného útvaru cizinecké a pohraniční policie řadu závažných pochybení. Správní úřad pochybil především tím, že s panem A.S. zahájil správní řízení o správním vyhoštění. Ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 7)] jednoznačně vyplývá, že důvodem pro rozhodnutí o správním vyhoštění může být překročení státní hranice cizincem mimo hraniční přechod. Z odůvodnění trestního příkazu okresního soudu vyplývá, že A.S. se takového skutku nedopustil. Zahájení správního řízení a rozhodnutí o správním vyhoštění tak postrádalo právní základ. Tato zásadní vada se pak promítla také do rozhodnutí o správním zajištění. Pochybení je třeba hodnotit jako obzvláště závažné, neboť desetidenním omezením osobní svobody pana A.S. došlo k výraznému zásahu do jeho základních práv podle čl. 7 (nedotknutelnost osoby) a čl. 8 (osobní svoboda) Listiny základních práv a svobod.

Rozhodnutí o zajištění pana A.S. bylo vadné i z toho důvodu, že nebylo řádně odůvodněno. Zajistit cizince lze podle 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jen tehdy, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. S ohledem na důsledky takového rozhodnutí je nutno podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění vykládat restriktivně a jejich splnění vždy řádně zdůvodnit. V rozporu s touto zásadou správní úřad naopak zákonné podmínky pro zajištění cizince rozšířil. Domněnka, že by A.S. nejednal „podle obecně platných právních norem České republiky“, není zákonným důvodem pro zajištění cizince, a stejně tak účelem zajištění není provádění jakýchkoliv úkonů podle zákona o pobytu cizinců. Podle odůvodnění byla doba platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění „stanovena

s ohledem na přiměřenost dopadu tohoto rozhodnutí na osobní a rodinný život“. Správní úřad však žádné „ohledy“ neuplatnil, neboť pana A. S. vyhostil na dobu 5 let, tedy na maximálně možnou dobu, na kterou lze cizince podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 7 zákona o pobytu cizinců vyhostit.

Správní úřad zásadním způsobem chyboval i po té, kdy se na něho veřejný ochránce práv obrátil s výzvou k vysvětlení. Po propuštění pana A.S. ze zajišťovacího zařízení orgán cizinecké a pohraniční policie rozhodl uložit mu povinnost opustit území České republiky do patnácti dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení azylu a podle § 55 odst. 2 správního řádu vyloučil odkladný účinek odvolání. Toto rozhodnutí správní úřad vydal, přestože mu již bylo známo, že pan A.S. podal proti druhoinstančnímu rozhodnutí o zamítnutí své žádosti o azyl správní žalobu k vrchnímu soudu. Vydáním tohoto rozhodnutí vytvořil správní úřad schizofrenní situaci. Orgánem veřejné moci bylo na jedné straně vysloveno, že A.S. musí území České republiky opustit do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení azylu, a to s vyloučením odkladného účinku odvolání. Na straně druhé zákon umožňuje cizinci, který podal správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl, aby v zemi setrval a vyčkal na soudní rozhodnutí. Veřejný ochránce práv konstatoval, že správní úřad zřejmě nezaregistroval přechodná ustanovení čl. II, body 3, 4 a 5 zákona č. 2/2002 Sb., podle nichž měl v tomto případě postupovat podle právní úpravy před touto novelou azylového zákona.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že všechna rozhodnutí příslušného útvaru cizinecké a pohraniční policie týkající se pana A. S. postrádají právní základ, což lze hodnotit jako hrubou neznalost právní úpravy ze strany příslušníků policie, kteří se na jejich přípravě podíleli a kteří je podepisovali. ŘSCPP PP se ztotožnilo se zjištěními veřejného ochránce práv a přijalo opatření k nápravě spočívající v omluvě postiženému A.S., v proškolení pracovníků útvaru, který pochybil, v přeřazení konkrétních pracovníků útvaru na jinou práci a v jejich kázeňském potrestání snížením funkčního platu.

Podnět sp. zn.: 5584/2001/VOP/VK

**Při šetření stížnosti na jednání oddělení cizinecké policie v okrese J. veřejný ochránce práv zjistil, že metodický pokyn Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia (dále jen ŘSCPP PP) vyžaduje k žádosti o povolení trvalého pobytu předložit jako doklad o zajištěném ubytování i písemný souhlas vlastníka domu. Interním předpisem tak byly překročeny meze dané zákonem o pobytu cizinců. Na základě upozornění veřejného ochránce práv byly v metodickém pokynu provedeny odpovídající změny.**

Ve věci nesprávného úředního postupu oddělení cizinecké policie v J. se na veřejného ochránce práv obrátili manželé T., jejichž dcera uzavřela manželství se státním občanem Polské republiky panem P.L. Pan P.L. požádal za účelem sloučení rodiny o povolení k trvalému pobytu. Jako doklad o ubytování na území České republiky předložil nájemní smlouvu a prohlášení manželů T. o poskytnutí trvalého ubytování, neboť jejich dcera, manželka pana P.L., s nimi bydlela ve společné

domácnosti. Příslušné oddělení cizinecké policie však vyžadovalo, aby pan P.L. ke své žádosti jako doklad o zajištění ubytování předložil vedle nájemní smlouvy a prohlášení manželů T. o poskytnutí trvalého ubytování i souhlas vlastníka domu., Tento požadavek opíralo o znění interního předpisu ŘSCPP PP.

Zákon o pobytu cizinců ukládá v § 70 cizinci povinnost k žádosti o povolení k trvalému pobytu připojit doklad o zajištění ubytování, nestanoví však, co lze konkrétně za takový doklad považovat. Poměrně kusá důvodová zpráva v této souvislosti hovoří pouze o tom, že cizinec bude předkládat toliko doklad prokazující skutečnost, že po dobu pobytu bude mít zajištěno ubytování. Jak pro potřebu posouzení a vyřešení předmětné věci, tak také z důvodu určité právní jistoty cizinců obecně, bylo třeba zjistit, co lze jako doklad týkající se ubytování cizinců přijmout, resp. co oddělení cizinecké policie jako doklad o zajištění ubytování přijímají.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že ze strany příslušných policejních orgánů nebyly porušeny platné právní předpisy, došlo však k jinému pochybení. Toto pochybení lze spatřovat v postupu ŘSCPP PP, které za účelem řízení a metodického vedení ve věcech cizinecké agendy vydalo metodický pokyn, jehož zněním překračovalo meze právního předpisu. Vydávání interních předpisů je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených, je však nezbytné, aby vydané interní předpisy byly obsahově v souladu s právními předpisy a aby se pohybovaly v jejich mezích. Interní pokyn ŘSCPP PP jako doklad o zajištění ubytování vedle nájemní smlouvy a prohlášení o poskytnutí trvalého ubytování vyžadoval i písemný souhlas vlastníka domu. Zákon o pobytu cizinců hovoří však pouze v obecné rovině o tom, že k žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je cizinec povinen připojit doklad o zajištění ubytování. Originál nebo ověřenou kopii nájemní smlouvy a prohlášení o poskytnutí trvalého ubytování lze proto považovat za doklady dostatečně prokazující skutečnost, že po dobu pobytu bude mít cizinec zajištěno ubytování. Požadování souhlasu vlastníka nemovitosti bylo nadbytečné.

V uvedeném pokynu ŘSCPP PP byly provedeny odpovídající změny a konkrétní záležitost dotýkající se zetě manželů T. byla ještě v průběhu šetření úspěšně vyřízena. Příslušné oddělení cizinecké policie udělilo panu P.L. povolení k trvalému pobytu a souhlas vlastníka domu přestal být vyžadován.

Podnět sp. zn.: 5611/2001/VOP/VK

**Po zásahu veřejného ochránce práv napravil příslušný odbor ministerstva zahraničních věcí pochybení, spočívající v nedostatečném prošetření věci. Paní M. P., státní občanka Ukrajiny, bylo vydáno potvrzení o příslušnosti k české krajské komunitě na Ukrajině, sloužící jako podklad při rozhodování o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky a dokument osvědčující tzv. zahraničněpolitický zájem České republiky k povolení trvalého pobytu**

V souvislosti s nevydáním osvědčení, resp. potvrzení o příslušnosti k české krajské komunitě se na veřejného ochránce práv obrátila paní M.P., státní občanka Ukrajiny. Paní M.P. se opakovaně obracela na příslušnou součást ministerstva

zahraničních věcí (odbor kulturních a krajauských vztahů) s žádostí o vydání potvrzení o příslušnosti k české krajauské komunitě na Ukrajině. ministerstvo se však k vydání tohoto potvrzení stavělo negativně a mimo jiné tvrdilo, že matka žadatelky není české národnosti, narodila se rodičům z Polska a ze Slovenska, v Čechách sice získala českou státní příslušnost, nebyla však etnickou Češkou. S tímto zamítavým stanoviskem paní M.P. nesouhlasila, a proto se s žádostí o pomoc obrátila na SOZE (Sdružení občanů zabývající se emigranty). Tato nevládní nezisková organizace vypracovala rozbor předmětné věci, z něhož vyplynulo, že v případě jmenované lze uznat českou národnost. Ani poté však ministerstvo zahraničních věcí své odmítavé stanovisko nezměnilo a uvedlo, že matka paní M.P., byť získala českou státní příslušnost, nebyla české národnosti a nebyla ani českého původu.

Veřejný ochránce práv se obrátil na odbor kulturních a krajauských vztahů ministerstva zahraničních věcí. Na základě provedeného šetření pak zjistil, že ze strany ministerstva zahraničních věcí došlo k porušení principů dobré správy, když předmětná věc byla nedostatečně prošetřena a nevydání potvrzení o příslušnosti paní M.P. k české krajauské komunitě na Ukrajině bylo založeno na neúplném zjištění skutkového stavu věci. Tento závěr v podstatě potvrdila i příslušná součást ministerstva zahraničních věcí, která si v souvislosti s probíhajícím šetřením veřejného ochránce práv vyžádala další doklady, jimiž bylo prokázáno, že paní M.P. lze potvrzení o její příslušnosti ke krajauské komunitě na Ukrajině vydat. Veřejný ochránce práv považoval vyžádání dalších podkladů, došetření věci a vydání potvrzení jmenované za dostatečná opatření k nápravě.

Pro úplnost je třeba uvést, že kritéria, na jejichž základě je posuzována příslušnost k české krajauské komunitě, jsou obsažena v cirkuláři konzulárního odboru ministerstva zahraničních věcí pro české zastupitelské úřady v zahraničí (č. j.: 301.748/95-KO/5) a v usnesení vlády č. 72 ze dne 17. ledna 1996 o zásadách politiky vlády ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí. Potvrzení o příslušnosti k české krajauské komunitě slouží jako podklad při rozhodování o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky a je dokumentem osvědčujícím pro účely řízení o povolení trvalého pobytu tzv. zahraničněpolitický zájem České republiky podle zákona o pobytu cizinců.

### Azylové řízení

*Ze strany ministerstva vnitra a ministra vnitra jako rozhodujících správních orgánů dochází často k nečinnosti a ke zbytečným průtahům v azylovém řízení, jehož délku nelze v mnoha případech považovat za přiměřenou. Rychlost azylového řízení se jeví být především problémem náležitého personálního posílení příslušné součásti ministerstva vnitra (odbor azylové a migrační politiky). Mnohdy je však nepříznivě ovlivněna také náročností získávání potřebných informací o zemi původu; ne vždy však odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra dostatečně dbá na včasné vyřízení věci a vyvíjí v tomto směru náležité úsilí a snahu směřující k doplnění důkazního stavu v předmětné věci.*

*Rozhodování ve věcech finančních příspěvků dle ustanovení § 43 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), bylo na podzim*

*roku 2001 prakticky zastaveno. Několikaměsíční nečinnost odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra si lze vysvětlit očekáváním změny v základních principech poskytování finančního příspěvku. Po nabytí účinnosti novely zákona o azylu (zákona č. 2/2002 Sb.) byla řízení o finančních příspěvcích podle § 43 zákona o azylu ukončena z důvodu uplynutí celkové doby tří měsíců. Pokud by ministerstvo vnitra při rozhodování o přiznání finančního příspěvku dle § 43 zákona o azylu postupovalo dle příslušných ustanovení správního řádu (tzn. pokud by vydávalo jedno rozhodnutí na dobu neurčitou, případně při vydávání opakovaných rozhodnutí na dobu určitou respektovalo lhůty ve správním řádu), nemohlo by dojít k případům, kdy se někteří z žadatelů po šestiměsíčním čekání dozvěděli, že jim finanční příspěvek, na jehož získání založili svou existenci, již nebude vyplacen. Na počátku roku 2002, bezprostředně po nabytí účinnosti zmiňované novely zákona o azylu, došlo k velmi nešťastné situaci, kdy bylo nezanedbatelné množství žadatelů o azyl postaveno do situací, jež mohli řešit zkratkovitým jednáním a třeba i trestnou činností.*

Podnět sp. zn.: 86/2002/VOP/VK

**Odbor pro uprchlíky a integraci cizinců ministerstva vnitra (nyní odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra) po zásahu veřejného ochránce práv změnil svůj zamítavý postoj a udělil azyl paní R.F., státní občance Afghánistánu a jejím nezletilým dcerám z humanitárních důvodů.**

V souvislosti s průběhem azylového řízení se na veřejného ochránce práv obrátila paní R.F., státní občanka Afghánistánu. Ve svém podnětu uvedla, že je žadatelkou o azyl v České republice a domnívá se, že jí a jejím dětem měl být udělen azyl a že rozhodování v této věci bylo a je neúměrně a nezákonně prodlužováno. Důvodem její žádosti o udělení azylu v České republice byl strach z pronásledování hnutím Taliban z důvodu jejího členství v LDSA (Lidová demokratická strana Afghánistánu), jejího studia v bývalém Sovětském svazu a jejího zaměstnání v plánovací komisi pro banky a peněžní ústavy za doby vlády prezidenta Nadžibuláha.

Odbor pro uprchlíky a integraci cizinců ministerstva vnitra (nyní odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra; dále jen OAMP MV) žádost o udělení azylu paní R.F. zamítl a svůj výrok vztáhl i na její nezletilé dcery. Ministr vnitra rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. V odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvedl, že jmenovaná náleží ke společenské vrstvě, která je hnutím Taliban považována za nepřátelskou, a že jde o osobu vzdělanou, a to v bývalém Sovětském svazu, tádžické národnosti, která se svým zevnějškem výrazně odlišuje od příslušníků paštunské národnosti, kteří tvoří naprostou většinu příslušníků hnutí Taliban. Závěrem ministr vnitra konstatoval, že právní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí zpochybňuje údaje sdělené jmenovanou, aniž by měl pro takové tvrzení dostatečný podklad, kterým by jasně zdůvodnil své zamítavé rozhodnutí.

Paní R.F. požádala o udělení azylu již v prosinci 1999 a věc byla rozhodnutím ministra vnitra vrácena zpět do I. instance v červnu 2001, rozhodnutí v předmětné věci však nebylo do konce roku 2001 vydáno. Proto se paní S.F. v lednu roku 2002 obrátila s žádostí o pomoc na veřejného ochránce práv, který s ohledem na výše

naznačené skutečnosti zahájil šetření ve věci jejího azylového řízení. Na základě provedeného šetření a po prostudování celého spisového materiálu veřejný ochránce práv konstatoval, že v průběhu předmětného azylového řízení došlo k porušení právních předpisů.

OAMP MV se dopustil porušení zákona o azylu, když zákonnou devadesátidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí v předmětné věci několikanásobně překročil. I přes některé skutečnosti osvětlující délku azylového řízení nebylo možné v opakovaném prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí spatřovat přiměřenost tak, jak o tom hovoří zákon o azylu (§ 27). Navíc byla porušena zákonná povinnost bezodkladně vyrozumět účastníka řízení o prodloužení resp. prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí.

V postupu OAMP MV byl spatřován rozpor nejen se zákonem o azylu, ale i se správním řádem, který ukládá správnímu orgánu povinnosti vyřídit věc včas a bez zbytečných průtahů. Azylové řízení probíhalo již více než dva roky, což bylo s ohledem na právní jistotu a ochranu práv paní R.F. a jejich nezletilých dětí velmi alarmující.

Vedle průtahů v řízení poukázal veřejný ochránce práv na některé skutečnosti vztahující se jak k afghánským žadatelům o azyl obecně, tak také přímo k případu paní R.F., zejména na bezpečnostní a humanitární situaci v zemi, složitou a nepřehlednou situaci ohledně postavení afghánských žen a dívek, špatný zdravotní stav paní R.F., stupeň integrace její rodiny (zejména jejich nezletilých dětí) či na dokument renomované organizace ECRE (Evropská rada pro uprchlíky) z roku 2002 k problematice zacházení s afghánskými uprchlíky v Evropě. Závěrem, po zvážení celého případu, vyjádřil domněnku, že udělení azylu minimálně z humanitárních důvodů by v současné době představovalo vůči paní S.F. a její rodině spravedlivé řešení. Bezprostřední reakce OAMP MV na zprávu veřejného ochránce ve věci podnětu paní R.F. nebyla příliš vstřícná a nenabízela uspokojující řešení. Avšak následně (v červnu roku 2002) byl paní S.F. azyl z humanitárních důvodů udělen.

### Státní občanství

*Z poznatků veřejného ochránce práv v této oblasti vyplývá, že ministerstvo vnitra i ministr vnitra jako správní orgány nedodržují v řízeních o udělení českého státního občanství často zákonem stanovené lhůty. Rozhodnutí ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra, kterými se nevyhovuje žádostem o udělení státního občanství, vykazují někdy velmi nízkou kvalitu odůvodnění.*

*Značná část podnětů, týkajících se problematiky státního občanství, nebyla stížnostmi proti jednání úřadů, ale kritikou stávající právní úpravy. Jejich společným jmenovatelem je snaha získat dvojí státní občanství, což zákon v případě pisatelů těchto podání neumožňuje. Stanovisko veřejného ochránce práv je obsaženo ve III. části zprávy.*

Podnět sp. zn. : 2236/2002/VOP/MV

**Veřejný ochránce práv vytýkal ministerstvu vnitra a ministru vnitra, že správní rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o udělení českého státního občanství, resp. byl zamítnut rozklad, nebylo řádně odůvodněno. Nové žádosti stěžovatele ministerstvo vnitra již vyhovělo.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M.V., státní občan Svazové republiky Jugoslávie (SRJ), který na území ČR žije nepřetržitě více než 20 let. Ministerstvo vnitra jeho žádosti o udělení českého státního občanství svým rozhodnutím ze dne 22.3.2001 nevyhovělo. Rozklad podaný panem M.V. proti rozhodnutí ministerstva vnitra byl ministrem vnitra dne 3.1.2002 zamítnut. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani z rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu nebylo zřejmé, proč nebylo žádosti vyhověno. V odůvodnění rozhodnutí bylo zdůrazněno, že na udělení státního občanství není ani po splnění všech podmínek právní nárok.

Veřejný ochránce práv správním orgánům vytkl, že v odůvodnění správních rozhodnutí nejsou v rozporu se správním řádem uvedeny všechny skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí. Z vyjádření ministerstva vnitra totiž vyplynulo, že podkladem pro rozhodnutí bylo také sdělení Velvyslanectví SRJ v Praze a potvrzení cizinecké policie o délce pobytu pana M.V. na území ČR. Obě vydaná rozhodnutí se však o těchto podkladech nezmínila a vyvolávala dojem, jako by vycházela pouze z údajů uvedených a doložených žadatelem. Obě rozhodnutí také zcela postrádala úvahy, jimiž byl správní orgán veden při hodnocení důkazů.

Pan M.V. podal v mezidobí novou žádost o udělení českého státního občanství, které ministerstvo vnitra již vyhovělo. Veřejný ochránce práv tak mohl šetření případu uzavřít.

Podnět sp. zn.: 988/2002/VOP/MV

**Stávající právní úprava neřeší situace, kdy po mnoha letech vyjde najevo, že osoba, která byla úřady omylem považována za československého a českého státního občana a užívala práv a povinností občana v dobré víře, jím vlastně nikdy nebyla. Na úřadovnách cizinecké policie pak může docházet k absurdním situacím. Po zásahu veřejného ochránce práv byl stěžovateli povolen trvalý pobyt, a otevřena tak cesta k nabytí českého státního občanství. Návrh legislativního řešení podobných situací je obsažen ve III. části zprávy.**

S naléhavou žádostí o pomoc při řešení své situace se na veřejného ochránce práv obrátil pan K.S., narozený v roce 1964 na území ČR. Pan K.S. byl v minulosti považován za československého státního občana a za státního občana České republiky. Narodil se však v době, kdy jeho rodiče nebyli již rumunskými státními občany a nebyli ještě československými státními občany. Panu K.S. byl v 15. letech vydán československý občanský průkaz, absolvoval základní vojenskou službu,

v roce 1994 mu byl do občanského průkazu vyznačen údaj o českém státním občanství. Až po mnoha letech se přišlo na to, že není českým státním občanem.

Děti, narozené na území ČR, jsou-li rodiče osobami bez státního občanství a alespoň jeden z nich má na území ČR povolen trvalý pobyt, se narozením podle § 3 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále jen „zákon o občanství“), stávají občany ČR. Tato norma platí až od 1. ledna 1993 a měla by zabránit opakování situací, do níž se dostal pan K.S. Při posuzování, zda pan K.S. je českým státním občanem, je však nutno postupovat podle předpisů platných v době, kdy mělo k nabytí občanství dojít. Zákon o občanství ani zákon o pobytu cizinců neobsahují normy, které by výslovně stanovily pravidla pro řešení situací, kdy se zjistí, že osoba není českým státním občanem, ač byla českými úřady za občana považována.

Zákon o občanství umožňuje ministerstvu vnitra, aby žadateli o udělení českého státního občanství prominulo podmínku mít ke dni podání žádosti povolen po dobu nejméně pěti let trvalý pobyt, je-li bezdomovcem. Podmínku mít povolen trvalý pobyt však podle zákona o občanství prominout nelze. K nabytí českého státního občanství udělením je nutno nejdříve získat povolení k trvalému pobytu.

Pan K.S. ve svém podnětu popsal, kromě dalších úředních jednání, také rozhovor na úřadovně cizinecké policie, kde mu bylo sděleno, že má předložit výpis z bankovního účtu, ze kterého bude zřejmé, že má 162.000,- Kč jako několikanásobek životního minima. Dále mu bylo řečeno, že pokud tuto hotovost nemá, může si peníze někde půjčit, protože ke splnění této podmínky postačí jednorázové prokázání hotovosti, kterou pak může ihned vrátit.

Příslušné oddělení cizinecké policie bylo dopisem veřejného ochránce práv upozorněno na výjimečnost situace pana K.S. Bylo poukázáno na novelu zákona o pobytu cizinců z roku 2001, která při rozhodování o vydání povolení k pobytu umožňuje přihlídnout k dopadům na soukromý život žadatele. Bylo poukázáno i na to, že nepovolení pobytu osobě bez státního občanství, která byla v minulosti omylem považována za českého státního občana, by bylo v rozporu se zahraničněpolitickými zájmy ČR. Po zásahu veřejného ochránce práv bylo panu K.S. povolení k trvalému pobytu uděleno.

### **2.1.10 Ostatní nezačleněné obory**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 927 podnětů. Tato oblast je v novém statistickém členění, zavedeném od 1. ledna 2003, blíže specifikována.

Působnost veřejného ochránce práv je definována relativně široce a je ji proto nutno chápat jako ochranu občanů a jiných subjektů před protiprávním, nespravedlivým nebo jinak nesprávným jednáním jakéhokoliv subjektu, který vůči nim vystupuje nebo se dotýká jejich zájmů z titulu svojí mocenské pozice, odvozené od státu. Je proto přirozené, že veřejný ochránce práv řeší podněty z nejrůznějších oblastí správy věcí veřejných, přičemž jejich četnost je v tu kterou dobu dána v čase



se měnící situací ve společnosti. Následující výběr případů ilustruje nejtypičtější okruhy problémů, kterými se veřejný ochránce práv v roce 2002 zabýval.

### Dozor státu nad peněžními ústavami

*V této oblasti se prolíná oblast soukromého práva (obchodní právu) s právem veřejným (dozor a kontrola). Pro osoby obracející se na veřejného ochránce práv proto není snadné odlišit hranice působnosti ochránce a intenzivně nabádají k ochraně jejich vlastnického práva v nejrůznější podobě. Na jednu stranu se podnikatelská komunita brání větší ingerenci státu do jejich tržního prostoru, na druhou stranu se v případě hospodářského neúspěchu dovolávají ochrany ze strany státu. Nejsledovanějšími rysy dozoru nad peněžními ústavami ze strany ochránce bývají transparentnost, rychlost dozoru a vhodnost přijatých opatření s ohledem na práva chráněné zájmy dotčených subjektů.*

Podnět sp.zn.: 2125/2002/VOP/DV a další

**Veřejný ochránce práv nepodpořil tvrzení stěžovatelů, že Česká národní banka bezdůvodně prodlužovala nucenou správu v IP bance a.s. (bývalá Investiční a Poštovní banka, a.s.) po prodeji podniku Československé obchodní bance, a.s. a přiklonil se k tvrzení České národní banky, že důvody pro její přetrvání existovaly. Veřejný ochránce práv nesouhlasil ani s názorem stěžovatelů, že nucenou správou byla porušena jejich práva zaručená čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Opřel se při tom o právní názor Evropského soudu pro lidská práva.**

Na základě několika totožných podnětů, se veřejný ochránce práv zabýval situací v IP bance a.s. (bývalá Investiční a Poštovní banka, a.s.), a to v souvislosti s průběhem nucené správy po prodeji podniku Československé obchodní bance, a.s. (dále jen ČSOB). Ve svém šetření se nezabýval odůvodněností uvalení nucené správy, ani následným prodejem podniku, a to proto, že důkladné šetření v těchto věcech již provedla vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Od České národní banky (dále jen ČNB) si veřejný ochránce práv vyžádal informace o důvodech přetrvávání nucené správy i po prodeji podniku ČSOB. Zejména se zajímal o to, jakou činnost vyvíjel nucený správce, jaké náklady představovala tato činnost pro banku a proč nebyla nucená správa ukončena dříve, než uplynutím dvouleté lhůty stanovené zákonem o bankách.

Podle zdůvodnění ČNB nucená správa přetrvávala proto, že bylo nutné zajistit plnění uzavřené kupní smlouvy, spočívající zejména v zajištění ocenění prodávajícího podniku, což bylo nutné pro stabilizaci pozitivního efektu, který toto řešení mělo na bankovní sektor. ČNB se obávala, že akcionáři by neposkytli potřebnou součinnost a neučinili by potřebné kroky k dosažení výše uvedeného cíle, a proto ponechala v bance zavedenou nucenou správu. Kromě činností souvisejících s oceněním podniku zajišťoval nucený správce i běžný provozní chod společnosti.

Převážná část nákladů IP banky během nucené správy souvisela s vypořádáním prodeje podniku a byla na základě kupní smlouvy hrazena kupujícím.

Náklady na samotný provoz IP banky se nucený správce podle vyjádření ČNB snažil minimalizovat např. snížením počtu zaměstnanců nebo snížením odměn členů představenstva a dozorčí rady. Banka tedy za dobu nucené správy nesla náklady pouze na úrovni cca 60 mil. Kč.

Ocenění podniku bylo podle vyjádření ČNB IP bance předáno 4.6.2002. Nucený správce pak musel zajistit zaúčtování kupní ceny do účetnictví banky tak, aby mohl být v zákonné lhůtě dokončen audit společnosti a schválena účetní závěrka za rok 2001. Tyto činnosti byly ukončeny v pátek 14.6.2002 a nucená správa končila ze zákona o půlnoci v neděli 16.6.2002. ČNB tedy nepovažovala za racionální ukončovat nucenou správu rozhodnutím ve správním řízení.

Veřejný ochránce práv situaci zhodnotil tak, že dle jeho názoru důvody pro přetrvání nucené správy i po prodeji podniku byly dány. Ocenění podniku byla nepochybně značně časově náročná záležitost, určité pochyby ale přetrvávají nad tím, proč bylo ukončeno v termínu prakticky se shodujícím s datem zákonného ukončení nucené správy. Nabízí se zde totiž otázka, zda nucený správce nepojal termín zákonného ukončení nucené správy jako termín pro splnění úkolů, kterými byl pověřen, a pokud by tento termín byl stanoven o týdny či měsíce dříve, zda by ocenění podniku nebyl schopen dokončit v kratší době. V současné době se na tuto otázku dá ale jen stěží odpovědět.

Pokud se jedná o náklady, které nucená správa pro IP banku přinesla, jeví se spíše jako nízké; podstatnou část z nich by navíc banka nesla i v případě, že by na ni nucená správa nebyla uvalena (např. nájemné, provozní náklady, auditorské služby).

Veřejný ochránce práv se neztotožnil ani s názorem stěžovatelů, že nucenou správou byl porušen čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V prakticky totožné věci rozhodoval Ústavní soud v lednu 1998 (sp.zn. IV.ÚS 324/1997), který ve svém usnesení, kterým odmítl ústavní stížnost směřující proti postupu ČNB a nuceného správce v Agrobance, a.s., citoval rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, který konstatoval: „Pokud je někdo vlastníkem akcií o určité jmenovité hodnotě, nese toto jeho postavení určité riziko spočívající v možném omezení či zasahování do vlastnického práva. Opatření, která k tomuto stavu směřují, však musí vést ke spravedlivé rovnováze mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce. Musí tedy existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným účelem.“ Ústavní soud pak neshledal, že by stěžovatel byl neústavním postupem omezován na svém vlastnickém právu, neboť akcionář má podle ustanovení § 178 obchodního zákoníku právo na podíl ze zisku a podle § 220 obchodního zákoníku právo na podíl na likvidačním zůstatku. Tato práva nejsou nucenou správou nijak dotčena.

Podnět sp.zn.: 5236/2001/VOP/DV a další

**Veřejný ochránce práv neshledal žádné pochybení v postupu nucených správců Rodinné záložny, který zvolili při posuzování postavení tzv. pasivních členů. Dospěl k závěru, že postupovali zcela v souladu se zájmy většiny jejích klientů. Navíc tak učinili z vlastní iniciativy, bez níž by většina**

## **vkladatelů v Rodinné záložně neměla nárok na výplatu náhrady ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.**

Celá problematika spočívá v tom, že Rodinná záložna prakticky od počátku svého fungování rozlišovala dvojí členství, tzv. aktivní členství a tzv. pasivní členství. Aktivní členové museli zaplatit celý členský vklad 2000,- Kč a zápisné 1500,- Kč. Pak měli aktivní členové plná členská práva a povinnosti vyplývající ze stanov. Pasivní členové zaplatili ve většině případů pouze zápisné 100,- Kč (někteří později 500,- Kč zápisné a 100,- Kč členský vklad). Tito členové pak mohli využívat služeb záložny pouze v omezené míře.

Po uvalení nucené správy 1.6.2000 a provedení právního rozboru otázky pasivního členství se nucený správce s vědomím Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami přiklonil k názoru, že tzv. pasivní členové nejsou členy záložny. Protože si nucený správce byl vědom dopadu tohoto faktu na případné vyplácení náhrad za pojištěný vklad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen (podle tehdy platné právní úpravy byl možný jen členům družstevní záložny), z vlastní iniciativy navrhnul pasivním členům určitý postup, který umožnil nápravu této situace.

Spočíval v tom, že pasivní člen, který měl v záložně vklady vyšší než 3000,- Kč (částka byla určena na základě výše členského vkladu, zápisného a uhrazovací povinnosti), zaslal záložně podepsaný formulář, na kterém potvrzoval, že první peněžní platby, které provedl ve prospěch záložny, byly určeny na uhrazení členského podílu a zápisného ve výši požadované stanovami. Pak byl považován za člena od okamžiku provedení těchto plateb.

Pokud měl pasivní člen v záložně uloženo méně než 3000,- Kč nebo jeho vklady této výše nikdy nedosahovaly, bylo mu celá situace dopisem vysvětlena a bylo mu doporučeno, aby vůči záložně nepodnikal žádné další kroky. Tak by zůstal evidován jako nečlen, čímž by se vyhnul povinnosti doplatit členský vklad, zápisné a uhrazovací povinnost a což by v souhrnu představovalo větší položku, než měl v záložně uloženu.

Z 24 000 pasivních členů jich situaci řešilo podpisem potvrzení 13 000. Ze zbývajících 11 000 osob jich 9000 mělo vklady nižší než 3000,- Kč, zbylých 2000 osob pak dle vyjádření nuceného správce o nabízené řešení nemělo zájem, nepochopilo je nebo s ním nesouhlasilo.

Po prostupování dostupných podkladů jsem dospěl k závěru, že nucení správci Rodinné záložny postupovali zcela v souladu se zájmy většiny jejích klientů. Navíc tak učinili z vlastní iniciativy, bez níž by většina vkladatelů v Rodinné záložně neměla nárok na výplatu náhrady ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen. V postupu, který zvolili, nespátřil veřejný ochránce práv žádné pochybení.

Na tuto problematiku ovšem navazují podněty (sp.zn.: 5655/2001/VOP/DV a další) od dědiců po tzv. pasivních členech záložny. Tito výše uvedený postup využít nemohli (protože spočíval v nutnosti osobního prohlášení osoby, která peníze do záložny uložila) a zůstavitel proto za člena záložny považován být nemohl. To pak mělo za následek, že dědicové nemají nárok na výplatu náhrady za pojištěný vklad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen. Tak se nezaviněně dostali do pro ně

velmi nevýhodného postavení. Na tuto situaci jsem upozornil Poslaneckou sněmovnu ve své informaci o činnosti za třetí čtvrtletí roku 2002.

### Činnost úřadů práce

*Podnětů směřujících proti úřadům práce přibývá. Tato zkušenost z roku 2002 přiměla veřejného ochránce práv k intenzivnějším aktivitám v řešení problémů na úseku realizace práva na zaměstnání. Postupy úřadů práce vykazují mnohdy značnou formálnost a rigiditu, což lze demonstrovat na prvním níže uvedeném případě, ale i v řadě dalších. Častým nedostatkem je opakovaně zjišťovaná nedůslednost kontrol dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů, což přispívá k obecně nízké úrovni právního vědomí zaměstnavatelů i zaměstnanců v této oblasti.*

Podnět sp.zn.: 5561/01/VOP/DL

**Úřad práce se dopustil pochybení a postupoval v rozporu s principy dobré správy, neboť rozhodl o vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu úmyslného maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání, protože se bez omluvy nedostavil k jednání na úřad práce. Veřejný ochránce práv zjistil, že se jednalo o pouhé nedorozumění, nikoliv o úmyslné maření součinnosti a svým zásahem přispěl k napravení situace. Rozhodnutí úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání bylo zrušeno.**

Pan V.V. ve svém podnětu uvedl, že byl pozván k pravidelné návštěvě úřadu práce, kde mu bylo předáno doporučení k potencionálnímu zaměstnavateli a sděleno, že k další návštěvě úřadu práce se má dostavit jedenáctého, případně předložit pracovní smlouvu. Nabízené pracovní místo však již bylo obsazeno. Protože nikdy v minulosti nebyl zván k jednání na úřad práce dvakrát v průběhu tří dnů, měl za to, že pozvání k další návštěvě je stanoveno na jedenáctého následujícího měsíce, jak bylo ve všech předchozích měsících obvyklé. Posléze mu bylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení. Ještě téhož dne navštívil úřad práce, konkrétně jednoho z řídicích pracovníků. Tomu se omluvil s tím, že se jedná o pouhé nedorozumění ve vzájemné komunikaci. Pracovník mu slíbil, že toto jeho vysvětlení sdělí příslušnému pracovníkovi úřadu práce a s dalším postupem ho seznámí telefonicky. Druhého dne mu volal a řekl mu, aby postupoval podle oznámení o zahájení správního řízení a dostavil se jako účastník řízení na úřad práce a svoje vyjádření k této záležitosti uvedl do protokolu. Toto pan J. V. neprodleně učinil, k jeho velkému překvapení mu bylo doručeno rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání je sankcí, kterou lze uplatnit vůči uchazeči, který řádně neplní povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti. Uchazeč může být z evidence vyřazen, jestliže bez vážných důvodů odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání, nebo jestliže úmyslně maří součinnost s územním orgánem práce při zprostředkování zaměstnání. Z důvodu maření součinnosti s úřadem práce je možno vyřadit z evidence uchazeče zejména tehdy, kdy se bez řádné omluvy nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu nebo tehdy, kdy je uchazeč po vystavení doporučenky povinen se k určitému

zaměstnavateli dostavit v určený den a on tak neučiní, a ani nemá pro své jednání řádnou omluvu.

Ředitel dotčeného úřadu práce veřejnému ochránci práv sdělil, že v rámci správního řízení o odvolání bylo námitkám pana V.V. vyhověno a rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání u tohoto úřadu zrušeno.

Veřejný ochránce práv případ zhodnotil tak, že se v daném případě nejednalo o úmyslné maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání, neboť to, že se uchazeč o zaměstnání nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu nebylo způsobeno úmyslně ale nedopatřením, omylem, který jmenovaný úřadu práce ihned vysvětlil. Postup úřadu práce v tomto případě nebyl v souladu s principy dobré správy, neboť rozhodl o vyřazení pana V.V. z evidence uchazečů o zaměstnání, aniž by na zdůvodnění čekal. Úřad práce tedy při svém správním uvážení pochybil, toto pochybení však sám napravil v rámci správního řízení, kdy v odvolacím řízení vyhověl námitkám pana V.V. a rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání zrušil.

Podnět sp. zn.: 4580/2001/VOP/DL

**Úřad práce při vydání věcně správného rozhodnutí o nepřiznání hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání nepostupoval zejména v souladu s principy dobré správy. Svoje rozhodnutí nepřesně zdůvodnil a nevypořádal se v něm se všemi podstatnými okolnostmi daného případu, což zapříčinilo pochybnosti o správnosti a spravedlivosti rozhodnutí.**

Rozhodnutím úřadu práce nebylo paní H.N. přiznáno hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání s odůvodněním, že před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání vykonávala samostatnou výdělečnou činnost a v den ukončení této činnosti nebyla účastna důchodového pojištění, nesplňovala tedy zákonnou podmínku pro jeho přiznání. Paní H.N. s rozhodnutím úřadu práce nesouhlasila, neboť v rozhodné době v plném rozsahu osobně pečovala o bezmocnou matku.

V rámci šetření veřejný ochránce práv požádal ředitele úřadu práce a rovněž ministra práce a sociálních věcí (MPSV rozhodovalo o opožděném odvolání stěžovatelky) o stanovisko ve věci. Ředitel úřadu práce uvedl, že podle podkladů, které byly ve správním řízení opatřeny, paní H.N. od 1. 1. 1996 do 3. 3. 2001 v plném rozsahu pečovala o částečně bezmocnou matku, souběžně však byla od 1. 1. 1997 do 3. 3. 2001 osobou spolupracující na podnikání podle zákona o důchodovém pojištění, tzn., že je za osobu samostatně výdělečně činnou považována. V této době nebyla paní H.N. účastna důchodového pojištění, což je však v jejím případě podmínkou pro přiznání hmotného zabezpečení.

Po seznámení se stanovisky příslušných orgánů státní správy, které ve věci rozhodovaly, a po posouzení celé záležitosti ochránce konstatoval, že úřad práce i ministerstvo jako odvolací orgán v tomto případě postupovaly v souladu se zákonem o zaměstnanosti a že rozhodnutí je věcně správné a v souladu s platnou právní úpravou. Paní H.N. se rozhodnutí úřadu práce mohlo jevit vůči ní jako příliš tvrdé a nespravedlivé, neboť ani ona se žádného porušení práva nedopustila, a přesto jí hmotné zabezpečení nebylo přiznáno. Zákon o důchodovém pojištění ani zákon o

organizaci a provádění sociálního zabezpečení jí povinnost být důchodově pojištěna neukládal. Navíc paní H.N. v době od 1. 1. 1996 do 3. 3. 2001 osobně pečovala o částečně bezmocnou matku starší 80 let, a tato doba se považuje za dobu pojištění ve smyslu zákona o důchodovém pojištění. Pro splnění předpokladů pro přiznání hmotného zabezpečení jí však mohla být jako doba zaměstnání započítána pouze doba výkonu samostatné výdělečné činnosti, neboť k době osobní péče o osobu blízkou nemohlo být přihlíženo. Ochránce však dospěl k závěru, že Úřad práce přesto pochybil, když nepostupoval v tomto případě v souladu se správním řádem, neboť své rozhodnutí nepřesně zdůvodnil a nevypořádal se v něm se všemi podstatnými okolnostmi daného případu, což zapříčinilo pochybnosti ve správnost a spravedlivost tohoto rozhodnutí. Úřad práce nepostupoval také v souladu s principy dobré (řádné) správy.

Podnět sp. zn.: 2783/2002/VOP/DL

**Pan J.F., uchazeč o zaměstnání vedený v seznamu úřadu práce, se obrátil na veřejného ochránce práv, když se cítil úřadem práce poškozen. Přesto, že absolvoval rekvalifikační kurz podnikatelského minima, zamítl úřad práce jeho žádost o poskytnutí dotace na vytvoření nového pracovního místa. Veřejný ochránce práv v postupu úřadu práce nezjistil pochybení.**

Pan J.F. ve svém podnětu uvedl, že na popud úřadu práce se rozhodl vyřešit svoji nezaměstnanost tím, že se sám postará o vytvoření pracovního místa pro sebe i další osoby vedené v evidenci úřadu práce. Tvrdil, že mu úřad práce přislíbil poskytnout dotaci na jeho podnikatelský záměr. Poté, kdy založil firmu, absolvoval kurz podnikatelského minima a začal provozovat podnikatelskou činnost vč. uzavírání obchodních smluv. Jeho žádost o poskytnutí dotace na vytvoření pracovního místa byla úřadem práce zamítnuta. Ani při opakovaném projednávání žádosti úřadem práce nebyly shledány záruky vytvoření trvalého pracovního místa a pan J.F. namítal, že se cítí postupem úřadu práce poškozen.

Podle zákona o zaměstnanosti ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce dávají právníkům a fyzickým osobám (zaměstnavatelům) podněty ke zřizování společensky účelných pracovních míst a k vytváření veřejně prospěšné práce a hmotně podporují jejich zřizování a vytváření. Na poskytnutí dotace konkrétní osobě však není právní nárok, závisí na tom, zda orgány státní správy shledají záruky vytvoření trvalého pracovního místa. V případě, že uchazeč o zaměstnání evidovaný na úřadu práce chce začít podnikat, je bezplatně přihlášen do kurzu podnikatelského minima, kde je předem upozorněn na práva a povinnosti vyplývající z podnikatelské činnosti a případná rizika. Uchazeči jsou současně upozorněni, že absolvování tohoto kurzu neznamená, že jejich případná žádost o poskytnutí dotace bude kladně vyřízena.

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že dne 20. 3. 2002 byla úřadem práce přijata žádost pana J.F. o úhradu nákladů na zřízení společensky účelného pracovního místa pro samostatně výdělečnou činnost. Podnikatelský záměr zněl na „Zbudování prodejní a zprostředkovatelské agentury se zaměřením na specializovaný prodej, zprostředkovatelskou činnost a pořádání kulturních a

zábavných akcí“. Nutné náklady na vytvoření tohoto pracovního místa byly vyčísleny na 239.000,- Kč. Po upozornění na nemožnost zodpovědného posouzení reálnosti takto široce formulovaného záměru žádost doplnil o „pořádání předvolebních mítinků a akcí“. Dne 21. 3. 2002 byla tato žádost zamítnuta vzhledem k velmi nepřesvědčivému předmětu podnikání a vysokým počátečním nákladům. Doplněná žádost nebyla opakovaně doporučena ani poradním sborem ředitele úřadu práce, o čemž byl pan J.F. řádně zpraven vč. odůvodnění.

Ochránce dospěl k závěru, že daný případ byl příslušnými orgány úřadu práce řádně projednán, byl učiněn rozbor podnikatelského záměru pana J.F., včetně možností financování, a zamítavé stanovisko mu bylo doručeno a vysvětleno. Konstatoval, že v dané věci nebylo ze strany úřadu práce zjištěno pochybení. Ochránce stěžovateli sdělil, že pokud nebylo bez dotace možno jeho podnikatelský záměr realizovat, měl tak učinit, jak byl poučen na kurzu podnikatelského minima, až po kladném vyřízení žádosti.

### Dopravně správní agenda

*Dopravně-správní agenda trpí nedostatky podmíněnými zánikem dopravních inspektorátů a přechodem jejich činnosti na okresní úřady, které se potýkaly s nedostatky personálního a technického rázu. Současně je nutno poznamenat, že tato změna se konečně ukázala jako pozitivní, zejména s ohledem na oddělení rozhodovací činnosti okresních úřadů od „šetřící“ ze strany Policie ČR. Veřejnému ochránci práv se prostřednictvím podnětů občanů dostávají do rukou mnohdy formálně vadná správní rozhodnutí, jejichž odůvodnění vyvolávají spíše pochybnosti o dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Oblasti je proto potřeba věnovat zvýšenou pozornost na úrovni metodické činnosti ministerstva dopravy.*

Podnět sp. zn. 4579/2001/VOP/MV

**Veřejným ochráncem práv bylo zahájeno šetření z vlastní iniciativy za účelem pobídnutí ministerstva dopravy a spojů k zavedení jednotné praxe úřadů při vystavení duplikátu řidičského průkazu. Ministerstvo posléze názory ochránce akceptovalo a vydalo nový metodický pokyn, podle kterého měly být duplikáty vydávány bez zbytečného odkladu a nikoliv až po uplynutí 30 denní lhůty.**

V souhrnné zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 bylo zmíněno šetření podnětu pana P. N. proti Okresnímu úřadu v T. ve věci vydání duplikátu řidičského průkazu. Stěžovateli, zaměstnanému v Německu, vznikla značná újma tím, že duplikát řidičského průkazu nebyl vydán bezodkladně, neboť vydané potvrzení o odcizení řidičského průkazu platí jen na území ČR. Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen MDS) potvrdilo správnost postupu okresního úřadu. Stížnost pana P. N. byla vyřízena tak, že Okresní úřad v T. se pochybení nedopustil.

V průběhu šetření podnětu byla zjištěna nejednotná praxe okresních úřadů. Velká většina úřadů vystavovala duplikát řidičského průkazu náhradou za řidičský průkaz ztracený, odcizený, poškozený nebo zničený bezodkladně po podání žádosti o vystavení duplikátu řidičského průkazu. Pouze malá část úřadů vydávala duplikáty

řidičských průkazů, obdobně jako Okresní úřad v T., až po uplynutí 30 dnů. Veřejným ochráncem práv bylo z vlastní iniciativy zahájeno šetření vůči MDS, které nezajistilo jednotný výkon státní správy. Podle zákona o veřejném ochránci práv bylo MDS uloženo provést kontroly výkonu státní správy. Náměstek ministra až po urgenci odpověděl, že pracovníci MDS se písemně dotázali celkem 17 úřadů a zjistili, že všechny úřady, s výjimkou jednoho, vystavují duplikáty řidičského průkazu neprodleně, a porušují tak zákon. MDS zaslalo úřadům tzv. usměrnění činnosti v této oblasti.

Podle názoru veřejného ochránce práv nebyl dosavadní postup většiny magistrátů a okresních úřadů porušením práva. Dvě ustanovení zákona o provozu na pozemních komunikacích jsou ve vzájemném rozporu a MDS přesvědčivě nezdůvodnilo, proč má mít aplikace jednoho ustanovení zákona přednost před aplikací jiného ustanovení. Veřejný ochránce práv dále poukázal na to, že úředníci aplikující právní normu by měli být schopni vysvětlit adresátům normy její smysl. Z poznatků získaných při šetření vyplynulo, že odpovědní pracovníci referátů dopravy okresních úřadů buď vůbec nechápali smysl 30 denní lhůty, anebo si účel tohoto ustanovení každý vykládal jinak. Ani tzv. usměrnění činnosti, vydané MDS, nevneslo u úředníků odborů a referátů dopravy magistrátu a okresních úřadů jasno o smysluplnosti upřednostněného postupu. Veřejný ochránce práv se proto dotázal MDS, zda by nemělo svůj dosavadní výklad zákona odmítnout jako nesprávný a dát přednost ustanovení, které je pro občana příznivější. Veřejný ochránce práv rovněž zpochybnil schopnost MDS zajistit efektivní kontrolu dodržování jím preferovaného ustanovení zákona. Argumentoval dále tak, že výklad zákona prosazovaný MDS může v praxi vytvářet příznivé podmínky pro korupční jednání na místních úřadech, je v rozporu s dosavadní praxí většiny úřadů a více zatěžuje občany vyřizováním záležitostí na úřadě.

Po další korespondenci v této věci MDS nakonec vyhovělo doporučení veřejného ochránce práv a dne 21.10.2002 zaslalo referátům dopravy a silničního hospodářství okresních úřadů a odborům dopravy magistrátů a krajských úřadů tzv. usměrnění činnosti, kterým zrušilo předchozí pokyn a úřadům doporučilo vystavovat duplikáty řidičských průkazů bezodkladně po podání žádosti.

Podnět sp.zn. 1338/2002/VOP/DU

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení prvostupňového orgánu rozhodujícího o dopravním přestupku. Po zásahu ochránce správní orgán, rozhodující o přezkumu mimo odvolací řízení, vrátil věc prvoinstančnímu orgánu k novému rozhodnutí.**

V červnu roku 2001 došlo na silnici poblíž obce B. v okrese Ch. ke srážce dvou osobních motorových vozidel řidičů T.P. a K. Š. Vozidla byla při dopravní nehodě poškozena. Spolujezdkyň řidiče T.P. utrpěla drobnou újmu na zdraví. Jak lehce zraněná spolujezdkyň řidiče T.P., tak i on sám byli odvezeni na ošetření do nejbližší nemocnice. Vyšetřování dopravní nehody Policií ČR byl účasten pouze řidič K.Š. Policie ČR posoudila věc jako podezření ze spáchání přestupku a za podezřelé označila oba řidiče.



Ačkoli k dopravní nehodě došlo na území okresu Ch., Okresní úřad v CH. věc po prošetření Policií ČR postoupil, aniž ve věci sám konal, Okresnímu úřadu v K. H. V dopise o postoupení věci byl již jako jediný podezřelý označen řidič T. P.

Okresní úřad v K. H. provedl patřičné správní řízení a řidiče T. P. uznal vinným ze spáchání shora uvedené dopravní nehody. Řidič K.Š. v řízení o přestupku vystupoval v postavení poškozeného, ačkoli při dopravní nehodě mu nebyla způsobena žádná škoda. Vlastníkem vozidla, které K.Š. řídil, byl jiný subjekt. K podezření řidiče K.Š. z podílení se na dopravní nehodě nebylo ve správním spise vůbec uvedeno, jak s tímto podezřením správní orgán naložil. Ke své škodě však řidič T.P. nevyužil v přestupkovém řízení právo odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které tak nabylo právní moci. Namísto toho, avšak až po více jak jednom roce ode dne dopravní nehody, se řidič T.P. obrátil na veřejného ochránce práv se stížností na postup Okresního úřadu v K.H. Předmětem jeho podání byl nesouhlas s výlučným zaviněním dopravní nehody.

Ochránce přezkoumal veškerý spisový materiál, jakož i vyjádření dotčených okresních úřadů a konstatoval následující pochybení. Okresní úřad v Ch. pochybil, když věc postoupil Okresnímu úřadu v K.H., ačkoli měl ve věci rozhodnout sám. Okresní úřad v K. H. pochybil, neboť neodložil, ani nezahájil řízení ve věci podezření řidiče K.Š. Jako pochybení bylo nutno rovněž konstatovat, že řidič K.Š. ve věci vystupoval v procesním postavení poškozeného s majetkovou škodou, aniž by mu však jakákoli škoda vznikla.

Okresní úřad v Ch. se zjištěným pochybením nesouhlasil. Ochránce však vzhledem k ukončení činnosti okresních úřadů s koncem roku 2002 nepovažoval za účelné navrhnout určitá opatření k nápravě. Okresní úřad v K.H. vzal výtky ochránce za své a sám navrhl použití mimořádného opravného prostředku, s čímž ochránce souhlasil a žádal, aby ho o provedení daného opravného prostředku informoval. Zanedlouho poté byl ochránce vyrozuměn, že orgán rozhodující o opravném prostředku uznal pochybení prvoinstančního orgánu a vrátil mu věc k novému rozhodnutí.

#### Odškodnění jednotlivců a skupin občanů

*Občanů, kteří se obracejí na veřejného ochránce práv, je poměrně hodně. Obracejí se buď ve své osobní věci, nebo žádají od ochránce kroky k legislativním změnám, zejména co se týče rozšíření skupiny oprávněných osob, zkrácení minimální doby tří měsíců věznění nebo např. zrušení podmínky občanství ČR. V první skupině podnětů dominují stížnosti na neúměrně dlouhou dobu vyřizování žádostí, což demonstruje druhý příklad.*

*Legislativní změny naznačeným směrem např. v případě zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských táborů, nejsou většinou na místě. Jedinou výjimku z právě řečeného lze vidět v případě podmínky občanství. Na veřejného ochránce práv se obrátilo několik osob, které nejsou občany České republiky a nemohou tak obdržet odškodnění podle tohoto zákona. Poškození však byli jako občané České republiky, stejně jako ostatní oprávněné osoby, a po výkonu trestu*

*opustily z různých důvodů tehdejší Československo a o občanství přišly. Zůstává tedy otázkou, zda není tento zákon vůči těmto osobám diskriminační, již s ohledem na jiné rehabilitační či odškodňovací právní předpisy, které podmínku občanství neznají (např. zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, nařízení vlády č. 102/2002 Sb., o vyplacení jednorázové finanční náhrady ke zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem osobám zařazeným do vojenských táborů nucených prací, či nařízení vlády č. 165/1997 Sb., o vyplacení jednorázové náhrady ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem).*

Podnět sp. zn.: 4526/2001/VOP/DM

**Ministerstvo spravedlnosti ČR dodatečně vyhovělo žádosti pana J.L. a poskytlo mu finanční náhradu za škodu na zdraví způsobenou jeho osobě během výkonu vazby v období od 8. 4. 1948 do 20. 9. 1949.**

Na základě podnětu pana J.L. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci stížnosti na ministerstvo spravedlnosti ČR, odbor odškodňování (dále jen MS), které zamítlo žádost stěžovatele, ve které se domáhal finanční náhrady za škodu na zdraví způsobenou mu během výkonu vazby v době od 8. 4. 1948 do 20. 9. 1949. Pan J.L. byl odškodněn toliko za pobyt ve vazbě, přičemž jeho žádost o odškodnění za škodu na zdraví byla zamítnuta s odůvodněním, že žadatel dostatečně neprokázal poškození zdraví v přímé souvislosti s výkonem vazby.

Pan J.L. byl přesvědčen, že dostatečně prokázal své onemocnění v přímé souvislosti s výkonem vazby, a to časovou posloupností, vyjádřením odborných lékařů a v neposlední řadě čestným prohlášením. Dále poukázal na tu skutečnost, že měl důsledkem nemoci ztížené společenské uplatnění, byl po propuštění z vězení 10 let bez práce a byl opakovaně hospitalizován, přičemž vyjádřil nesouhlas s odkazem na soudní řízení, protože by se, dle svých slov, s největší pravděpodobností spravedlnosti nedožil.

MS sdělilo veřejnému ochránci práv, že pan J.L. podal poprvé žádost o odškodnění za vazbu dne 28. 6. 1991. MS pana J.L. informovalo s poukazem na zjištění, že podkladem žádosti není rozhodnutí o soudní rehabilitaci, ale výsledek trestního řízení vedeného u Okresního soudu v M., které skončilo zprošťujícím rozsudkem, že jeho žádosti nelze vyhovět. Současně bylo uvedeno, že nárok na náhradu škody za vazbu bylo možno uplatnit podle předpisů platných v době vyhlášení zprošťujícího rozsudku, jakož i to, že případný nárok je již promlčen a podle předpisů platných v současné době nelze odškodnění poskytnout. Obdobné stanovisko bylo panu J.L. sděleno k jeho opakované žádosti dopisem ministerstva ze dne 23. 1. 1992.

Toto stanovisko vycházelo dle informací MS ze skutečnosti, že zákon o soudní rehabilitaci výslovně neřeší možnost poskytnutí odškodnění v případech, kdy trestní řízení skončilo zprošťujícím rozsudkem. Při dalším uplatňování zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, se však odškodňovací praxe musela vypořádat s faktem, že některé osoby (trestně stíhané v období od roku 1948 do začátku šedesátých let) nevyužívaly možnosti žádat o odškodnění, přestože formálně splňovaly zákonné předpoklady. Z toho důvodu praxe následně dovodila, že i v těchto případech je možno vycházet ze zákona o soudní rehabilitaci, kterého se užije obdobně

k rehabilitaci a odškodnění osob nezákonně zbavených osobní svobody nebo majetku v souvislosti s trestnými činy v tomto zákoně uvedenými a v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, i když nebylo zahájeno trestní stíhání, pokud nedošlo k plnému odškodnění podle dříve platných předpisů. Skutečnost, že zbavení osobní svobody bylo nezákonné, je soudy osvědčována tzv. deklaratorními rozhodnutími, které jsou současně chápány jako rozhodnutí, od jejichž právní moci teprve nastává běh prekluzivní lhůty pro uplatnění nároku na odškodnění.

Pan J.L. se se žádostí o odškodnění znovu obrátil na MS dopisem ze dne 24. 3. 1998. V té době MS s ohledem zejména na věk stěžovatele iniciovalo vydání deklaratorního rozhodnutí u Okresního soudu v B. jako podkladu pro možné odškodnění. K odškodnění pak došlo na základě rozhodnutí tohoto soudu ze dne 30. 9. 1998, o čemž byl žadatel vyrozuměn dopisem ze dne 30. 10. 1998. V té době stěžovatel výslovně neuplatnil nárok na náhradu škody na zdraví, což učinil až dopisem ze dne 24. 1. 2000. Ze zaslaných lékařských zpráv však jednoznačně nevyplývala příčinná souvislost mezi poškozeným zdravím a vykonanou vazbou.

Přílohou vyjádření MS byl dopis panu J.L. ze dne 11. 4. 2002. V tomto dopisu sdělil ředitel dotčeného odboru, že opětovně posoudili předmětnou žádost, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že nárok na náhradu škody na zdraví je třeba uplatnit u soudu nejpozději do 12. 4. 2002, dospěli ke konečnému závěru, že žádosti lze vyhovět. Z toho důvodu byla stěžovateli přiznána náhrada v rozsahu předloženého odborného posudku, a sice částkou 6000,- Kč.

V tomto případě ocenil veřejný ochránce práv přístup úředníků MS, kteří dodatečně vyhověli žádosti stěžovatele, zvažující dopad svého případného zamítavého rozhodnutí. Při svém rozhodování vzali v úvahu, že pan J.L. patrně nárok u soudu neuplatnil a že tedy současné posouzení jeho žádosti je poslední možností před zánikem práva, přičemž vycházeli z pravděpodobnosti tzv. unesení důkazního břemene žalobcem v případném soudním řízení za situace, kdy nejsou známy skutečnosti, které by tvrzení stěžovatele o vzniku nároku jednoznačně potvrzovaly, ale ani vyvracely. Tito úředníci se tedy chovali v souladu s Evropským kodexem řádné správní praxe přijatým usnesením Evropského parlamentu dne 6. září 2001.

Podnět sp. zn.: 5009/2002/VOP/ZS

**Podkladem pro rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o odškodnění je osvědčení vydávané ministerstvem obrany. Vzhledem k tomu, že ministerstvo obrany osvědčení vydává v nepřiměřeně dlouhé době, čím jsou ohrožena práva žadatelů o odškodnění, Veřejný ochránce práv vyzval Českou správu sociálního zabezpečení ke koordinaci činnosti s ministerstvem obrany tak, aby práva žadatelů nedošla v důsledku průtahů újmy.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M.B. se žádostí o pomoc ve věci své žádosti o odškodnění dle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytování jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěným do vojenských

pracovních táborů, podané u České správy sociálního zabezpečení (dále jen ČSSZ). Podkladem pro rozhodnutí podle uvedeného zákona je vydání osvědčení ministerstvem obrany (dále jen MO) podle zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících Čs. armády v zahraničí. Pan M.B. si stěžoval na to, že jeho řízení o poskytnutí odškodnění u ČSSZ bylo přerušeno do dne 30. 12. 2002, a to z důvodu doložení příslušného osvědčení. V době rozhodnutí o přerušení řízení pan M.B. ČSSZ již doložil, že podání vůči MO učinil a čeká na vydání osvědčení.

Na dotaz veřejného ochránce práv MO odpovědělo, že v prosinci roku 2002 teprve vyřizují žádosti o vydání osvědčení z ledna roku 2002 a nebude proto v silách MO panu M.B. vydat osvědčení pro účely přerušeno řízení o poskytnutí odškodnění do 30. 12. 2002. Vzhledem k tomu, že průtahy ze strany MO mohou být postiženi mnozí občané žádající o odškodnění, bylo potřeba prověřit, případně zajistit součinnost ČSSZ s MO. Veřejný ochránce práv z toho důvodu pobídl ČSSZ ke koordinaci činnosti s MO a požádal ČSSZ o zaujetí stanoviska. ČSSZ poté sdělila, že ještě před uplynutím doby přerušení bylo hromadně rozhodováno o prodlužování doby přerušení, a to do 31. 12. 2004, aby nedošla práva žadatelů v důsledku průtahů u MO újmy. ČSSZ ochránce ujistila, že obdrží-li požadované podklady dříve, bude ihned pokračováno v řízení.

#### Svobodný přístup k informacím

*Prostřednictvím žádostí o podání informací občané často řeší problémy, které se jim nepodařilo odstranit nebo narovnat v nějakém „věcném“ řízení. K hodnocení rozsahu poskytovaných informací je v současné době značná judikatura, o kterou lze své úvahy opřít. Pravděpodobně není pro úřady snadné uvědomit si, že příslušný dotaz či podání (mnohdy vágní nebo všeobjímající povahy) je právě žádostí o poskytnutí informace a že případné neposkytnutí byť v důsledku nečinnosti úřadu je aktem odepření informace, proti kterému dal zákon občanovi opravné prostředky. Veřejný ochránce postupně apeluje na jednotlivé úřady, aby věnovaly dostatečnou péči hodnocení vstupních podání občanů a nepodceňovaly činnost podatelen na svých institucích a snažily se zabezpečit spolupráci jednotlivých odborů.*

Podnět sp. zn. 317/2002/VOP/ZS

**Veřejný ochránce práv zjistil, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky při poskytování informací na základě písemné žádosti a následujícího odvolání žadatele o informaci, porušilo zákon o svobodném přístupu k informacím a současně porušilo usnesení vlády obsahující Metodický pokyn ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým se ukládá povinným osobám využívat institutu doprovodných informací. Ministerstvo svoje pochybení uznalo a přijalo ochránce navržená opatření k nápravě.**

Pan M.B. se obrátil na ochránce s podnětem směřujícím proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále jen MŠMT). Na tento úřad podal žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen zákon), týkající se preventivně informačního programu vytváření graffiti. Žádost byla

kladně vyřízena. Pan M.B. podal novou žádost o poskytnutí informací. MŠMT odpovědělo, pan M.B. se odvolal a odvolání odůvodnil tím, že mu povinný subjekt neposkytl požadované informace. MŠMT reagovalo na odvolání jako na žádost o poskytnutí informací a jako takovou ji i vyřídilo. Pan M.B. se domníval, že odpovědi na jeho žádosti byly velmi obecné a neúplné a také namítal nesprávnost postupu ministerstva při řešení odvolání a uvedl že věcí se zabývala tatáž osoba, která poskytla odpověď na původní žádost.

Šetřením podnětu veřejný ochránce práv zjistil, že MŠMT při poskytování informací na základě písemné žádosti a následujícího odvolání pana M.B. porušilo zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím tím, že podání žadatele nepovažovalo za opravný prostředek (rozklad) a v řízení nepostupovalo podle příslušných ustanovení tohoto zákona a správního řádu. Další pochybení bylo shledáno v nevyužití institutu doprovodných informací, který přispívá ke srozumitelnosti postupu a rozhodování povinné osoby. Tím došlo k porušení předmětného usnesení vlády, které používání doprovodných informací ukládá povinným osobám jako povinnost.

MŠMT přiznalo, že si je vědomo, že v případě žádosti o informace pana M.B. porušilo zákon o svobodném přístupu k informacím, a přijalo opatření k nápravě podle návrhu ochránce, spočívající v novém poskytnutí informací a ve vydání rozhodnutí o odepření informací. Odpovědní pracovníci byli seznámeni se závěrečnou zprávou a jejími závěry a byli upozorněni na nutnost dodržování právních a interních předpisů při poskytování informací. Ochránce shledal přijatá opatření jako dostatečná.

#### Dozor nad výkonem samosprávy

*Do výkonu samosprávy obcí a krajů lze zasahovat jen poměrně omezeně, a to i v rámci dozoru. Ideou poslední reformy veřejné správy bylo přiblížit úřady lidem, je však možno konstatovat, že právě v konání úřadů nejnižšího stupně shledává ochránce řadu pochybení, zejména formální nároky zákona jsou z jejich strany obtížně naplnitelné. Permanentní metodickou pomoc obcím a průběžný dozor považuje veřejný ochránce práv s ohledem na obsah podnětů směřujících do této oblasti za nezbytný. Vzhledem k velikosti správních obvodů krajských úřadů a počtu obcí oproti okresům, nelze totiž určité oslabení dozoru dále vyloučit.*

Podněty sp. zn.: 5322/2001/VOP/ZS a sp. zn.: 144/2002/VOP/ZS

**Paní H.V. se obrátila na veřejného ochránce práv s podnětem směřujícím proti Okresnímu úřadu v B., provádějícímu z její iniciativy podle zákona o obcích dozor nad výkonem samostatné působnosti obce v H. Obec nevytvářela zápisy ze zasedání zastupitelstva obce ani neuveřejňovala program zasedání, což vzbudilo podezření paní H.V., že se zastupitelstvo vůbec neschází, a pokud ano, tak způsobem neumožňujícím občanům přístup k informacím a spoluúčast na samosprávě. Veřejný ochránce práv inicioval opětovné provedení dozoru nad samosprávou okresním úřadem, neboť jeho působnost se na činnost samosprávy nevztahuje. Metodický**

## **dohled potvrdil oprávněnost pochybností paní H.V. V dozorové činnosti okresního úřadu ochránce pochybení neshledal.**

Přednosta okresního úřadu veřejnému ochránci práv sdělil, že okresní úřad se předmětnou věcí zabývá již delší dobu, neboť vztahy mezi občany a zastupitelstvem obce nejsou dobré. V obci v H. byl již proveden metodický dohled, který potvrdil oprávněnost stížností paní H.V., tj. zejména neexistenci dokladů o činnosti zastupitelstva obce, což vzbudilo podezření, že zastupitelstvo obce se vůbec neschází. Přednosta okresního úřadu požádal o svolání veřejného zasedání zastupitelstva obce, osobně se ho zúčastnil a na tomto zasedání mu byla předložena pouze část požadovaných dokladů. Starosta obce byl dozorujícím úřadem vyzván k nápravě zjištěných nedostatků. Přestože obec v H. zjištěné nedostatky odstranila, byla zařazena do plánu metodického dozoru, při němž již v činnosti orgánů obce další nedostatky zjištěny nebyly. Přednosta okresního úřadu výsledek dozorové činnosti zhodnotil jako správný a účinný, neboť podnítil obec, aby nedostatky v činnosti svých orgánů sama napravila. Dal tak přednost tomuto způsobu nápravy před ukládáním pokut, které by zatížily obecní rozpočet. Takový postup okresního úřadu ochránce uvítal. Ochránce o výsledku svých zjištění paní H.V. informoval, současně jí však poskytl podrobné vysvětlení možností, jak může občan získat potřebné informace o činnosti orgánů obce a jak se může podílet na její správě. Doporučil také věnovat pozornost složení orgánů obce v příštích komunálních volbách.

Pro úplnost je třeba uvést, že poslední komunální volby nepřinesly do obce v H. vyřešení občanských problémů. Koncem roku 2002 byl ochránci doručen obdobný podnět dvou členů zastupitelstva této obce. Je zřejmé, že napětí v obci trvá, a činnost obce je v současné době předmětem dozorové činnosti Oddělení právního dozoru a metodiky ministerstva vnitra ve spolupráci s příslušným krajským úřadem.

### Činnost živnostenských úřadů

*Následující dva příklady jsou nejen obrazem rozdílných přístupů úřadů k veřejnému ochránci práv, ale především k aplikaci živnostenského zákona ve věci rozhodování o udělení živnostenského oprávnění. Příklady dokumentují, že živnostenské úřady postupují formalisticky a skutkový stav zjišťují nespolehlivě.*

*Další nezanedbatelnou činností živnostenských úřadů je jejich kontrolní činnost. Občané se na veřejného ochránce práv obracejí v záležitostech kontroly taxislužeb, ale např. i ve věcech státní správy reklamy v souvislosti s tržními řády.*

Podnět sp. zn.: 2401/2002/VOP/BK

**Veřejný ochránce práv zjistil pochybení na straně živnostenského úřadu, spočívající v tom, že vydal živnostenský list, aniž ohlášení obsahovalo náležitosti podle ustanovení § 45 a § 46 živnostenského zákona, a nadto byl nečinný, když byl na pravděpodobnost této skutečnosti manželé K. (stěžovateli) upozorněn. Tím přímo poškodil manžele K. a svým způsobem ohrozil zájmy všech osob jednajících v důvěře v zápis do živnostenského rejstříku (jakož i obchodního rejstříku, neboť bez živnostenského listu by rejstříkový soud firmu do obchodního rejstříku nezapsal).**

Živnostenský úřad vydal živnostenský list jisté firmě, udávající své sídlo na adrese trvalého pobytu manželů K., respektive v objektu, nacházejícím se v předmětné době v jejich vlastnictví. Paní V.K. upozornila úřad na to, že podpis na listině představující její souhlas s umístěním sídla firmy na uvedené adrese byl „zfalšován“. V průběhu (v předmětné době zároveň probíhajícího) trestního řízení dále uváděla, že druhé osobě, která měla dle této listiny poskytnout souhlas, vlastnické právo k uvedené nemovitosti nikdy nesvědčilo.

Pro orientaci je nutno dodat, že firma na uvedené adrese nesídlí a nikdy nesídlila. Jedinou společnicí a jednatelkou předmětné firmy je dcera manželů K., která byla v době rozhodování živnostenského úřadu na dané adrese hlášena k trvalému pobytu; již přibližně tři roky se však na adrese nezdržovala.

Ochránce v návaznosti na vyžádání si originálu napadeného dokladu (doklad o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo místnostem, v nichž má právnická osoba sídlo) zjistil, že listina předložená úřadu je pouhou kopií, včetně podpisů obou osob. Doklad neobsahoval doložku shody kopie s originálem listiny ani ověření pravosti podpisů. Živnostenskému úřadu nebyly doloženy ani doklady osvědčující vlastnické právo osob, které měly s umístěním sídla vyslovit souhlas. A tyto si úřad nevyžádal.

Úřad ochránci sdělil, že žádným způsobem nešetřil, zda se skutečně jednalo o podpisy uvedených osob, neproověřil ani existenci vlastnického práva k předmětné nemovitosti. Trval však na tom, že předložené ohlášení volné živnosti obsahovalo všechny náležitosti dle ustanovení § 46 odst. 2 živnostenského zákona, tedy včetně dokladu o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo místnosti, v nichž má právnická osoba sídlo, s tím, že zákon neuvádí, zda mají být podpisy na tomto dokladu ověřeny. Pokud jde o oznámení stěžovatelky, rozhodl se úřad vyčkat výsledků trestního řízení, o čemž stěžovatelku informoval. Zároveň vyzval firmu k vyjádření a telefonicky záležitost konzultoval s rejstříkovým soudem.

Ochránce se ztotožnil s názorem úřadu v tom ohledu, že dokladem o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo místnostem, v nichž má právnická osoba sídlo, může být rovněž souhlas vlastníka s umístěním sídla společnosti. Konstatoval však, že skutečnost, že zákon blíže nespecifikuje náležitosti takového dokladu, nelze vykládat tak, že za takovýto doklad lze považovat jakoukoliv úřadu předloženou listinu. Musí se jednat o takový doklad (doklady), který osvědčuje existenci tvrzeného práva k objektu, respektive takový, který nevzbuzuje zásadní pochybnosti, co do prokázání existence tohoto práva. Tento názor podepřel rovněž základním pravidlem správního řízení zakotvenými správním řádem, dle kterého musejí rozhodnutí správních orgánů vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. V daném případě nesmělo být pochyb o tom, že souhlas vyslovila osoba na listině uvedená (tedy, že se jedná o její podpis) a to, že je tato osoba skutečně vlastníkem nemovitosti.

Listina, kterou měl úřad k dispozici a na základě které vydal živnostenský list, sama o sobě nemohla být považována za doklad o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo místnostem. Hodnověrností listiny se měl úřad zabývat ještě před vydáním živnostenského listu, nejpozději však ve chvíli, kdy byl na skutečnost, že stěžovatelka souhlas nikdy neposkytla, upozorněn.

Ochránce uzavřel své šetření s tím, že ohlášení nesplňovalo potřebné náležitosti, protože byl živnostenský list vydán v rozporu se zákonem. Nadto se živnostenský úřad dopustil dalšího pochybení, když byl nečinný, přestože byl na problematičnost dokladu upozorněn. Skutečnost probíhajícího trestního řízení, respektive rozhodnutí vyčkat jeho výsledků jako odůvodnění nečinnosti nemůže obstát.

Ochránce musel přistoupit k výzvě živnostenského úřadu, aby ověřil, kdo byl vlastníkem nemovitosti ke dni ohlášení živnosti, a aby podnikateli (firmě) oznámil, že živnostenský list byl vydán v rozporu se zákonem, živnostenský list zrušil a ohlášení znovu projednal podle ustanovení § 47 živnostenského zákona a podle okolností případu rozhodl o tom, že živnostenské oprávnění ohlášením nevzniklo, nebo vydal nový živnostenský list.

Šetření ochránce se nachází ke dni vypracování souhrnné zprávy ve fázi sankcí s ohledem na to, že živnostenský úřad dosud navrhované opatření neprovedl.

Podnět sp. zn.: 2140/2002/VOP/EH

**Živnostenský úřad vydal živnostenský list, čímž osvědčil živnostenské oprávnění osobě bez doložení všech nezbytných podkladů – konkrétně bez souhlasu spoluvlastníka ideálních 2/3 rodinného domu, v jehož místnostech byla umístěna provozovna živnosti pohostinství. Po ingerenci veřejného ochránce práv úřad dodatečně vyzval provozovatele živnosti k doložení tohoto souhlasu.**

Pan Z. U., 2/3 spoluvlastník rodinného domu, ve kterém bydlel, se obrátil na Živnostenský úřad v D. se žádostí o přezkoumání živnostenského oprávnění svého souseda pana E.H., který byl pouze 1/3 spoluvlastníkem domu, který v přízemí fakticky užíval jako provozovnu živnosti pohostinství. Mezi oběma spoluvlastníky neexistovala žádná dohoda o užívání domu a případném reálném rozdělení nemovitosti. Panu Z.U. živnostenský úřad sdělil, že jeho souhlasu nebylo k ohlášení (26. 10. 1998) živnosti zapotřebí. Později na základě impulsu pana Z.U. živnostenský úřad vykonal u pana E.H. v provozovně kontrolu (16. 1. 2002) a vyžádal si doklad o vlastnictví domu. Spokojil se však jen s dokladem o vlastnictví ideální 1/3 nemovitosti a souhlas většinového spoluvlastníka nevyžadoval s odkazem na tehdy, t. j. v říjnu roku 1998, platnou právní úpravu.

Pan Z.U. proto požádal o pomoc veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv se s postupem živnostenského úřadu neztotožnil, a to zejména proto, že úřad ignoroval jak přechodná ustanovení novely živnostenského zákona, tak občanského zákoníku. Předmětná novela č. 356/1999 Sb. byla účinná ke dni 1. 3. 2000 a obsahovala povinnost osob oprávněných k podnikání podle živnostenského zákona zpětně doložit do 1. 3. 2001 doklady o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo místnosti, kde je živnost provozována. Pan E.H. tyto doklady řádně nedoložil a úřad zůstal nečinný. Dále je stanoveno, že užívá-li provozovatel byt, jehož není vlastníkem, musí doložit souhlas vlastníka objektu. Od souhlasu většinového spoluvlastníka, jinými slovy od jeho rozhodnutí o hospodaření s věcí ve smyslu



občanského zákoníku, se odvíjí právo konkrétní věc užívat. Úřad se proto neměl spokojit pouze s doložením vlastnictví ideální 1/3 objektu, protože z toho ještě nevyplývá právo užívat konkrétní místnosti. Výsledek šetření ochránce vedoucí živnostenského úřadu akceptoval a vyzval pana E.H. k doplnění všech zbývajících podkladů pro vydání živnostenského oprávnění, tedy doplnění souhlasu většinového spoluvlastníka domu.

#### Ochrana pokojného stavu (§ 5 občanského zákoníku)

*Na veřejného ochránce práv se obracejí o pomoc především občané, o jejichž návrhu na poskytnutí ochrany před zřejmým zásahem do pokojného stavu nebylo úřady rozhodnuto, anebo jejichž návrh byl zamítnut. Mnozí stěžovatelé nechápou smysl a účel ustanovení § 5 občanského zákoníku. Rozhodnutí vydané podle § 5 občanského zákoníku nemůže řešit právní otázky. Rozhodnutí by mělo být vydáno bez zbytečného odkladu po přijetí návrhu. Pokud by prokázání podmínek k poskytnutí ochrany vyžadovalo složitější dokazování, musí úřad návrh zamítnout. Ten, kdo se ochrany dovolával, má ještě možnost obrátit se na soud.*

*Použití ochrany pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku může být praktické při řešení některých krizových situací mezi pronajímateli a nájemci. Postižení občané však o této možnosti mnohdy nevědí.*

*Přes svůj hmotně právní základ v občanském zákoníku je řízení o ochraně proti zásahu do pokojného stavu řízením správním podle správního řádu. Řízení je zahajováno na návrh osoby, která se ochrany prostřednictvím správního orgánu dovolává. Věcně příslušným správním úřadem je pověřený obecní úřad, který rozhoduje v přenesené působnosti. Návrh bývá někdy nesprávně podán obecnímu úřadu, který není pověřeným úřadem. Včasným nepostoupením návrhu dochází ke zdržení. Ochrana před zřejmým zásahem je přitom efektivní pouze tehdy, je-li poskytnuta co nejdříve.*

*Na věcně příslušných správních úřadech, které nemají v rámci úřadu jasně stanovenou funkční příslušnost k řízením podle § 5 občanského zákoníku, dochází často k negativním kompetenčním konfliktům. V jednom případě, jímž se veřejný ochránce práv zabýval, se spis na okresním úřadě v důsledku nevymezené funkční příslušnosti k přezkoumání odvolání proti rozhodnutím vydaným podle § 5 občanského zákoníku nepodařilo ani dohledat. Věcně příslušným úřadům, rozhodujícím v I. i v II. stupni veřejný ochránce práv doporučuje, aby na stanovení funkční příslušnosti k řízením podle § 5 občanského zákoníku ve svých organizačních řádech nezapomínaly.*

Podnět sp. zn.: 4002/2002/VOP/MV

**Městský úřad v P. (dále jen „MěÚ“) rozhodl o návrhu stěžovatele na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku až po zásahu veřejného ochránce práv.**

Pan V.V. podal původně na MěÚ stížnost, která návrhem na ochranu podle § 5 občanského zákoníku svým obsahem nebyla. Na hřiště, sousedící s jeho pozemkem, které nebylo několik let nikým využíváno, začala docházet parta mladíků,

kteří tam hrají kopanou, chovají se k panu V.V. vulgárně a poškozují jeho majetek. MěÚ zjistil, že pozemek je soukromý a snažil se vést majitele pozemku a pana V.V. k dohodě. Vedoucí odboru MěÚ se v dopisu panu V.V. zmínil také o možnosti podat návrh podle § 5 občanského zákoníku. Pan V.V. tak učinil, MěÚ však o jeho návrhu nerozhodl.

Na základě podnětu pana V.V. zahájil veřejný ochránce práv šetření. Byla zjištěna nečinnost Městského úřadu v P., který sice provedl ve věci několik úkonů, avšak o návrhu na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku nerozhodl. Po zásahu veřejného ochránce práv bylo vydáno rozhodnutí, kterým byl návrh zamítnut. Pan V.V. se proti rozhodnutí odvolal. Dále již ochránce do případu nezasahoval, neboť pan V.V. tak získal možnost se proti postupu úřadu bránit prostředky podle správního řádu.

Podnět sp. zn.: 3196/2001/VOP/MV

**Stěžovatel se na veřejného ochránce práv obrátil ve věci postupu úřadů v řízení o poskytnutí ochrany pokojného stavu. Dle jeho mínění bylo zřejmým zásahem to, že soused neprořezal v období vegetačního klidu 1999-2000 jabloň, která tak vrhá nepřiměřený stín na zeleninový záhon na stěžovatelově zahradě. Počáteční pochybení úřadů vytkl a napravil krajský úřad. Ochránce odložil stížnost jako neopodstatněnou.**

Sedmý bod obsáhlého podání pana G.S. z června 2000, adresovaného Obecnímu úřadu v K., byl svým obsahem návrhem na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku. Obecní úřad v K. panu G.S. nesdělil, že řízení je jako pověřený obecní úřad příslušný Městský úřad v J., ani jeho podání nepostoupil. Obdobného pochybení se dopustil i Okresní úřad v P., kam se pan G.S. následně obrátil. Pan G.S. podal návrh příslušnému úřadu až v červenci 2001 na základě informace z krajského úřadu. Městský úřad v J. návrhu pana G.S. na poskytnutí ochrany nevyhověl. Pan G.S. podal proti rozhodnutí odvolání. Po zamítnutí odvolání okresním úřadem podal podnět k přezkoumání rozhodnutí v řízení mimo odvolání krajskému úřadu. Krajský úřad neshledal důvody k přezkoumání rozhodnutí a v odpovědi konstatoval předchozí pochybení úřadů a vysvětlil podstatu věci.

Pan G.S. se obrátil na veřejného ochránce práv a žádal o provedení místního šetření. Zřejmým zásahem do pokojného stavu je podle mínění pana G.S. skutečnost, že jeho soused pan K.Z. neprořezal v období vegetačního klidu 1999-2000 jabloň, která vrhá stín na zeleninový záhon na zahradě pana G.S. V důsledku toho je stínění nepřiměřené. Prořezání, které soused provedl na podzim 2000 a 2001, bylo nedostatečné a neobnovilo původní stav. Pan G.S. žádal ochránce, aby úřady rozhodly o obnovení stavu, jaký byl v roce 1998, kdy stín byl podle jeho názoru přiměřený.

Z písemnosti, které pan G.S. ochránci zaslal, bylo zřejmé, že v dané věci proběhla již tři místní šetření. Správní úřad v řízení podle § 5 občanského zákoníku musí dokazování směřovat pouze k prokázání existence pokojného stavu před zásahem a k prokázání zásahu. Aby bylo možno návrhu na poskytnutí ochrany

vyhovět, musí být jednoznačně bez složitého dokazování prokázána existence stavu před zásahem a zřejmý zásah. I když důkazy, které pan G.S. navrhoval provést, úřady provedly, nebyly tyto dva předpoklady v řízení prokázány. Ochránce se ztotožnil s názorem krajského úřadu, že k přezkoumání rozhodnutí v řízení mimo odvolání a k obnově řízení není důvod, panu G.S. se pokusil objasnit, že v tomto případě nelze hovořit o „zřejmém zásahu“, a podnět podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv jako neopodstatněný odložil.

### Projednávání přestupků

*Na veřejného ochránce práv se častěji než přestupci obracejí o pomoc lidé, kteří byli přestupkovým jednáním nějakým způsobem poškozeni. Důležité je v takových případech zjistit, zda odpovědnost za přestupek již nezanikla. Pokud uplynula prekluzivní jednoroční lhůta od spáchání přestupku, není totiž skutečná náprava možná. Přesto bývá v některých případech zahajováno šetření podle zákona o veřejném ochránci práv, jehož výsledek by měl na správní orgány projednávající přestupky preventivně působit, aby se zjištěných pochybení v budoucnu nedopouštěly. Pro poškozeného může mít takový nálezný ochránce význam jakéhosi morálního zadostiučinění.*

*Zjištěná pochybení spočívají například v tom, že s poškozeným není jednáno jako s účastníkem řízení. Za neodpovídající principům dobré správy byl veřejným ochráncem práv označen postup správního orgánu, který věc odložil, aniž zahájil správní řízení, třebaže se jednalo o věc skutkově a právně složitou. Pro policejní orgán může být někdy jednodušší odevzdat věc správnímu orgánu k projednání přestupku podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu, než ji odložit. Odložení může zrušit státní zástupce. Je-li věc odevzdaná policejním orgánem a následně odložena správním orgánem, nemá poškozený v podstatě možnost se proti takovému postupu účinně bránit. Opatření policejního orgánu sice může být přezkoumáno státním zástupcem v rámci obecné dozorové pravomoci a nesprávné odložení věci přestupkovým orgánem lze napravit postupem podle zákona o obcích v rámci nápravy nesprávných opatření vydaných v přenesené působnosti, avšak takové postupy bývají v praxi komplikované a jen ve výjimečných případech se uskuteční.*

*Správní orgány projednávající přestupky někdy nesprávně argumentují tím, právní kvalifikaci přestupku stanovily s ohledem na právní kvalifikaci policie, která přestupkové oznámení šetřila. Právní posouzení věci Policií ČR není však pro přestupkový orgán závazné. Správní orgán je povinen sám zjistit úplně skutkový stav věci, opřít svá zjištění o důkazy, které je oprávněn a povinen sám hodnotit a právně kvalifikovat. Rovněž tak nelze přistoupit na argumentaci správního orgánu, že věc byla odložena z toho důvodu, že došlé oznámení Policie ČR bylo zpracováno tak, že neodůvodňuje zahájení řízení. Správní orgán má povinnost napravit nedostatečné prošetření věci Policií ČR, má např. možnost požádat policejní orgán o došetření.*

Podnět sp. zn.: 4046/2002/VOP/MV

**Osoba, která tvrdí, že jí bylo ublíženo na cti, by měla být poučena o možnosti podat návrh na projednání přestupku, včetně procesních**

## **důsledků. Absence takového poučení byla veřejným ochráncem práv hodnocena jako jednání úřadu neodpovídající principům dobré správy.**

Zaměstnavatel podniku, v němž je pan J.K. zaměstnán jako řidič, obdržel od jeho souseda dopis, v němž byl pan J.K. označen za „psychicky labilní osobu“ a spolu s matkou za „poněkud podivnou dvojici“. V dopise bylo napsáno, že chování pana J.K. „dosahuje stále větší hlukové gradace s náznaky stavu nepřičetnosti a zuřivé agresivity“. Soused vyslovil požadavek, aby psychická zátěž pana J.K. byla v podniku snížena a „jeho agresivní gradace v domě nepokračovala“.

Pan J.K. oznámil jednání souseda na Policii ČR, která je předběžně kvalifikovala jako přešůpek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přešůpcích, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákón o přešůpcích“) a oznámení postoupila k projednání příslušnému úřadu městské části. Komise pro projednávání přešůpků městské části věc odložila s tím, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přešůpku. Pan J.K. podal stížnost k magistrátu, který mu odpověděl, že do jednání komise pro projednávání přešůpků může vstupovat pouze jako odvolací orgán a panu J.K. doporučil „obrátit se na orgány činné v trestním řízení podáním žaloby pro pomluvu“.

Podle názoru ochránce mohly být výroky obsažené v dopise posouzeny jako přešůpek ublížení na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přešůpcích. Tento přešůpek se, na rozdíl od přešůpku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přešůpcích, projednává vždy jen na návrh postižené osoby. Navrhovatel je účastníkem řízení. Správní orgán se v řízení o přešůpku ublížení na cti musí obligatorně pokusit o smír (§ 78 zákona o přešůpcích). O možnosti podat návrh, včetně procesních důsledků, tj. i o možnosti, že v případě neúspěchu mu podle zákona o přešůpcích bude uložena povinnost platit náhradu nákladů řízení, nebyl pan J.K. nikým poučen. Pochybení se dopustil jak policejní orgán, tak především oba správní orgány. Veřejný ochránce práv také zjistil, že o odložení věci nebyl vyhotoven protokol o hlasování členů komise.

Od spáchání předmětného jednání již uplynul více než rok, takže případná odpovědnost za přešůpek zanikla. Působení ochránce směřovalo v tomto případě k tomu, aby se zjištěné nedostatky v činnosti příslušných institucí v budoucnu neopakovaly. Vedoucí příslušného oddělení Policie ČR vytýkané nedostatky uznal a přijal konkrétní opatření k nápravě, která veřejný ochránce práv uznal za dostatečnou. Odpovědi předsedkyně komise pro projednávání přešůpků městské části ani vedoucí příslušného odboru magistrátu nepovažoval však veřejný ochránce práv za adekvátní reakci na vytýkaná pochybení a podle § 19 zákona o veřejném ochránci práv vydal závěrečné stanovisko, v němž navrhl vedoucí odboru magistrátu, aby zjištěné nedostatky byly projednány na poradě s pracovníky městských částí vykonávajícími agendu přešůpků. Jako doklad o splnění tohoto opatření zaslala vedoucí odboru zápis z porady.

### Ostatní úseky státní správy

*Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na desítky ústředních správních úřadů, vykonávajících státní správu v nejrůznějších velmi specifických oblastech. Veřejný ochránce práv se při své činnosti setkává s tím, že vydávaná*

*správní rozhodnutí nemají náležitosti stanovené správním řádem, a dochází tak k porušování procesních oprávnění účastníků řízení. Jeden z níže uvedených podnětů týkající se státní správy na úseku telekomunikací je toho příkladem, ale obdobné nedostatky byly veřejným ochráncem práv zjištěny i na úseku udělování vědeckých hodností. Specifickým problémem doloženým dále příkladem z oblasti pohřebnictví je prolínáními či návaznost rozhodování územních samosprávných celků v samostatné působnosti s rozhodováním dalších subjektů v postavení správně právním. V těchto případech se veřejný ochránce práv při častém zjištění pochybení musí vypořádat kromě meritorního řešení věci také s kolísáním stadií, kdy je kompetentní zasáhnout a stadii, kdy je jeho působnost vyloučena. Více o této problematice v části 2.2.6 této zprávy.*

Podnět sp.zn.: 3499/2002/VOP/AŽ

**Na základě výsledků šetření provedeného veřejným ochráncem práv došlo ze strany Českého telekomunikačního úřadu (dále jen Úřad) ke zjednání nápravy při vydávání povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení amatérské radiokomunikační služby (dále jen povolení). Povolení, která Úřad vydává ve správním řízení, již obsahují správním řádem stanovené náležitosti. Úřad bude v rámci obnovených správních řízení nahrazovat vadná rozhodnutí o povolení novými.**

Na základě podnětu pana J.R. zahájil veřejný ochránce práv šetření a vyzval předsedu Úřadu, aby se vyjádřil zejména k tomu, z jakého důvodu neobsahují povolení, která Úřad vydává ve správním řízení, obligatorní náležitosti stanovené správním řádem.

Předseda Úřadu veřejnému ochránci práv sdělil, že Úřad postupuje v řízení o vydání povolení v souladu se zákonem o telekomunikacích a že na Úřad nebyl podán podnět, který by směřoval proti obsahovým náležitostem povolení podle § 58 zákona o telekomunikacích a podle § 47 správního řádu a ani nebyl proti povolení podán opravný prostředek. Předseda Úřadu prověřil šetřený případ a přiznal, že upozornění veřejného ochránce práv na nedostatky povolení odpovídá v případě pana J.R. skutečnosti a bylo způsobeno nedůslednou aplikací správního řádu při vydání příslušného rozhodnutí. Ze strany Úřadu skutečně došlo k nežádoucímu zjednodušení postupu a k pochybení spočívajícímu v tom, že vydané povolení nesplňovalo základní zásady stanovené zákonem o telekomunikacích. Vzhledem k uvedenému nedostatku bylo povolení obsahující formální vady nahrazeno novým povolením, které již splňuje veškeré náležitosti stanovené správním řádem. Z tohoto případu vyvodil předseda Úřadu závěry v tom směru, že nedostatky vydaného povolení byly projednány s příslušným odborem Úřadu s tím, že při vydávání správních rozhodnutí bude nadále důsledně dbáno na dodržování správního řádu, aby k obdobným závadám již v budoucnu nedocházelo. Budou prováděny namátkové kontroly, zda vydávaná rozhodnutí obsahují předepsané náležitosti. Předseda Úřadu dále sdělil, že nevyklučuje, že některá dříve vydaná povolení neobsahovala v plném rozsahu náležitosti „správního“ povolení. Závěrem byl veřejný ochránce práv ujištěn, že v současnosti vydávaná povolení již obsahují předepsané náležitosti. Ochránci byl zaslán vzor povolení.

Po posouzení obsahových náležitostí vzoru nového rozhodnutí veřejný ochránce práv konstatoval, že odůvodnění předmětného povolení opět není v souladu se správním řádem. Předseda Úřadu veřejnému ochránci práv také nesdělil, jaká opatření k nápravě přijal v případech dříve vydaných povolení, která, jak sám přiznal, ne vždy obsahovala zákonem stanovené náležitosti. Veřejný ochránce práv se proto opět obrátil na předsedu Úřadu a žádal o zodpovězení shora uvedených skutečností.

Předseda Úřadu reagoval zasláním fotokopie konkrétního správního rozhodnutí (osobní údaje byly vypuštěny), v němž se účastníku řízení odůvodňuje skutečnost, proč nebylo jeho návrhu vyhověno v celém rozsahu. Dále předseda Úřadu veřejného ochránce práv informoval, že k nápravě dříve vydaných povolení dojde v obnovených správních řízeních, kdy Úřad vydaná povolení postupně vymění, aby odpovídala plně ustanovením správního řádu. Tato přijatá opatření již veřejný ochránce shledal dostatečnými.

Podnět sp. zn.: 879/2001/VOP/MH

**Veřejný ochránce práv přezkoumal postup Správy hřbitovů hl.m. Prahy. a postupu odboru památkové péče magistrátu ve věci vydání závazného stanoviska dle zákona o státní památkové péči na obnovu porostů východní části Olšanských hřbitovů, když stěžovatel požadoval odstranění stromu, jenž poškozuje hrobové zařízení na jím pronajatém hrobovém místě. Ministr kultury se přiklonil k právnímu názoru ochránce s tím, že magistrátem vydané závazné stanovisko bylo v rámci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zrušeno a ministr vydal pokyn, aby s přihlédnutím k závěrům vysloveným veřejným ochráncem práv byly o stanovování okruhu účastníků řízení v řízení o vydání závazného stanoviska dle zákona o státní památkové péči informovány krajské úřady a obce s rozšířenou působností.**

Ochránce stěžovatele informoval o tom, že Správa hřbitovů města hl. m. P. není orgánem státní správy, ale organizací, která spravuje majetek obce. V tomto směru se veřejný ochránce práv podnětem zabývat nemohl, neboť šlo o výkon samostatné působnosti obce, a nikoliv o výkon státní správy. Ve vztahu k Magistrátu hl. m. P., odboru památkové péče naopak byla působnost ochránce dána, proto se rozhodl šetření vůči tomuto orgánu zahájit.

V průběhu šetření vyšlo najevo, že odbor památkové péče magistrátu nájemcům hrobových míst nepřiznává postavení účastníků řízení o vydání závazného stanoviska dle zákona o státní památkové péči týkajících se hřbitovů zapsaných v seznamu nemovitých kulturních památek. S tímto právním názorem ochránce nesouhlasil a s žádostí o právní stanovisko se obrátil na ministra kultury. Veřejný ochránce práv argumentoval tím, že by nájemce hrobového místa poškozovaného porostem rostoucím na hřbitově, který je nemovitou kulturní památkou, měl mít možnost uplatnit v řízení o vydání závazného stanoviska své námítky a připomínky jako účastník řízení, a dále by měl mít právo nechat správnost a zákonnost uvedeného rozhodnutí přezkoumat nadřízeným orgánem. Ministr kultury se přiklonil k právnímu názoru ochránce s tím, že magistrátem vydané závazné

stanovisko bylo v rámci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zrušeno a ministr vydal pokyn, aby s přihlédnutím k závěrům vysloveným veřejným ochráncem práv byly o stanovování okruhu účastníků řízení v řízení o vydání závazného stanoviska dle zákona o státní památkové péči informovány krajské úřady a obce s rozšířenou působností. Ve věci samotné náhrady škody na hrobovém zařízení ochránce stěžovateli sdělil, že v daném případě je nutno vnímat dvě roviny problému, kdy na jedné straně vystupuje vlastník porostu (obec jako vlastník pohřebiště), jehož kořeny poškozují stavbu hrobky, pomníku či desky, na druhé straně pak stojí poškozený (vlastník hrobky). Řešení je třeba hledat v občanském zákoníku, kde se v § 127 odst. 1 v úvodu stanoví, že vlastník věci (hřbitova, jehož součástí je i porost) se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného (vlastníka hrobky, pomníku či jiné ozdoby hrobu) nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Nájemce hrobového místa by měl mít ze strany pronajímatele zajištěno nerušené užívání předmětného místa i na základě uzavřené smlouvy. Prorůstání kořenů stromů a tím poškození hrobového zařízení ochránce zhodnotil jako zásah do vlastnického práva k tomuto zařízení.

### **2.1.11 Soudní správa – průtahy v řízení**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 287 podnětů.

*Stížnosti občanů na státní správu soudů směřují zejména proti průtahům v soudním řízení. Při stížnosti na průtahy v řízení požaduje veřejný ochránce práv, aby jeho působení předcházela ze strany stěžovatele nejprve stížnost předsedovi příslušného soudu. Při šetřeních se pak obrací na předsedy soudů a prověřuje, zda v rámci výkonu státní správy soudu, dbají o plynulost soudního řízení. Předsedové soudu snad ve snaze nezasahovat do rozhodovací činnosti soudu v některých případech neprovedou v souvislosti s šetřením stížností občanů na průtahy v řízení dostatečnou analýzu příčin průtahů a jejich závěry působí nepřesvědčivě a povrchně.*

*Poměrně často je jako hlavní a jediná příčina označována nedostačující personální kapacita soudu ve vztahu k množství podání. Průtahy determinuje i špatná technická vybavenost soudů a nedostatek prostor. Zmíněné příčiny jsou objektivní povahy a průtahy v jejich důsledku vzniklé se obvykle hodnotí jako neodůvodněné. Pro takové hodnocení je ovšem nezbytné posoudit, zda předseda soudu vynaložil skutečně maximální manažerské úsilí k jejich odstranění. Inspiraci pro opatření k nápravě lze mimo jiné nalézt v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, kde byl vysloven požadavek zohlednění předmětu sporu ve vztahu ke konkrétnímu účastníkovi, co se týče jeho životní situace. Jinými slovy případy, jejichž vyřešení je pro účastníka sporu natolik potřebné, že se ho existenčně dotýká, měly by být v pořadí upřednostňovány. Jde o případy, na jejichž včasném vyřešení má stěžovatel „důležitý osobní zájem“, neboť mají zásadní spojitost s jeho fyzickou či právní existencí. Jako např. pracovněprávní spory, spory ze sociálního zabezpečení, spory týkající se duševního zdraví stěžovatele a potažmo jeho způsobilosti k právním úkonům. Speciální péči je třeba rovněž věnovat trestním věcem obzvláště v případech, kdy je obviněný držen ve vazbě. Výjimečná rychlost řízení je pak vyžadována*

*v případech odnětí dětí z výchovy rodičů a v řízeních o úpravu vzájemného styku mezi rodiči a dětmi.*

*Veřejný ochránce práv opakovaně zjistil, že zdlouhavost soudních procesů byla způsobena i tzv. subjektivními příčinami. Mezi ty nejfrekventovanější patří především neefektivní spolupráce mezi soudci a jejich kanceláři a mezi kanceláři navzájem, potažmo s vedením soudu. Takto dochází například k opožděnému doručování písemností účastníkům sporu nebo k opožděnému zaslání spisu vyššímu soudu v důsledku podání opravného prostředku. Jakákoliv manipulace se spisem se jeví z hlediska státní správy soudů vůbec jako riziková, ať již se odehrává v rámci soudu nebo mezi soudem a jinými institucemi. Nejpalčivěji je vnímáno propůjčování spisů soudním znalcům, jejichž posudkovou činnost se nedaří urychlit ani přes opakované urgencye ze strany samotného soudu. V úvahu se nabízí situaci vyřešit „vyškrtnutím“ ze seznamu znalců v konkrétním případě. Další příčinou průtahů bývají stáže jednotlivých soudců nebo jejich pracovní neschopnost a mateřská dovolená, respektive neschopnost předsedů na takové skutečnosti rychle zareagovat a činnost soudu jako celku organizovat tak, aby byla zajištěna plynulost řízení. Dále lze vytknout určitou rigiditu v postupech, např. neochota učinit kopii spisu nebo jen relevantní části spisu pro potřeby jiného řízení nebo šetření stížnosti, což značně v některých případech řízení protahuje.*

Podnět sp. zn.:1469/2001/VOP/PJ

**Veřejný ochránce práv zjistil neodůvodněné průtahy v exekučním řízení, které bylo vedeno Okresním soudem v P. Negativním následkem průtahů v řízení „mohl být“ vznik škody stěžovateli v tom smyslu, že na majetek povinného byl v průběhu exekučního řízení prohlášen konkurs a reálná šance na uspokojení jeho pohledávek vůči povinnému by tak byla minimalizována. Na zásah veřejného ochránce práv a ministerstva spravedlnosti, odboru odškodňování, byl vznik škody odvrácen.**

Pan J. S. ve svém podnětu poukazoval na liknavý přístup v soudním řízení vedeném u Okresního soudu v P. a vyjádřil obavu, že z důvodu neúměrného časového prodloužení v exekučním řízení dojde ke ztrátě možnosti uspokojení nároků oprávněného nebo k jejich minimalizaci. Později svůj podnět doplnil o sdělení, že v důsledku průtahů soudu bylo uspokojení oprávněného zmařeno, neboť na majetek povinného byl mezitím prohlášen konkurs a cítí se proto poškozen ve výši uspokojení jeho pohledávek ve vztahu k ostatním věřitelům.

V rámci šetření bylo zjištěno, že dražba movitých věcí povinného proběhla v dubnu 2001 a vynesla nezanedbatelnou částku převyšující 120 tisíc Kč. Přitom konkurs byl na majetek povinného prohlášen až v červenci 2001. Je třeba uvést, že ve dvou předešlých případech byla stěžovateli – oprávněnému - poukázána soudem zabavená hotovost v relativně krátké době (vždy ve lhůtě kratší jednoho měsíce), zatímco výtěžek z poslední dražby oprávněný již neobdržel, aby byl, podle sdělení předsedy soudu, předán správci konkursní podstaty.

K dotazu ochránce, proč nebyl výtěžek dražby poukázán na účet oprávněného před prohlášením konkursu na majetek povinného, předseda soudu sdělil, že ke



stanovení odhadní ceny dalších věcí (strojního vybavení atd.) bylo třeba znaleckého posudku a nebylo zdaleka jasné, jaké částky si náklady znaleckých posudků vyžádají. Proto nepovažoval za nutné poukazovat výtěžek dražby, nebo i jeho část oprávněnému, když exekuce zdaleka nebyla ještě skončena a ani žádný předpis za takové situace neukládá výtěžek obratem oprávněnému vyplatit.

Ochránce konstatoval, že došlo ze strany soudu k pochybení, když nepoukázal na účet oprávněného vydraženou hotovost v přiměřené době. Vydražená částka měla být poukázána stěžovateli – oprávněnému (a to alespoň v takové lhůtě, jak bylo soudem učiněno v předchozích případech), ačkoli to žádný právní předpis neukládá. Veřejnému ochránci práv však nepřísluší posuzovat, zda v daném případě došlo ze strany soudu k nesprávnému úřednímu postupu v intencích zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Ředitel odboru ministerstva spravedlnosti, odboru odškodňování, (dále jen MS) veřejnému ochránci k výzvě sdělil, že „z důvodu zajištění spravedlivé ochrany práv a oprávněných zájmů subjektů je účelem exekučního řízení co nejrychlejší uspokojení přiznaných práv oprávněných osob nuceným zásahem státu vůči povinným. Všechny úkony při výkonu rozhodnutí musí být vykonány co nejúčelněji, nejehospodárněji a nejrychleji. Je povinností vykonavatele a potažmo soudu, aby se postaral i v případě, že dražbě nebyl oprávněný přítomen, o co nejrychlejší poukázání příslušné částky oprávněnému. Případné porušení této povinnosti však nemá zásadnější vliv na existenci vlastnického práva k peněžním prostředkům získaným v dražbě. Toto právo musí svědčit oprávněnému a ne povinnému, či dokonce soudu, u kterého jsou tyto prostředky pouze složeny v úschově. Ohledně vzniku případné škody se MS přiklonilo k názoru veřejného ochránce práv, že ve věci došlo k neopodstatněným průtahům v řízení a pokud by skutečně došlo k převodu výtěžku dražby na účet konkursního správce, je pravděpodobné, že by pan J. byl se svým nárokem na náhradu škody úspěšný. Předseda Okresního soudu v P. po obdržení stanoviska MS dal pokyn účtárně soudu, aby vydraženou částku poukázala na účet pana J.S.

Podnět sp. zn.:2267/2002/VOP/DM

**Veřejný ochránce práv na základě provedeného šetření zjistil průtahy v řízení u okresního soudu v Ch., čímž došlo zejména k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tyto průtahy měly výrazný vliv na právní nejistotu a tíživé sociální poměry stěžovatele. Postup předsedy soudu jako orgánu státní správy soudu v rámci prošetřování stížnosti pak shledal dostatečným a s přijatými nápravnými opatřeními se ztotožnil.**

Na základě podnětu pana Z.B. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci stížnosti na průtahy v řízení vedeném u Okresního soudu v Ch. Pan Z.B. onemocněl v roce 1958 chorobou z povolání. Při odchodu do invalidního důchodu v roce 1983 mu byla vyplácena v souladu s příslušnými ustanoveními Zákoníku práce částka cca 800,- Kč. V roce 1995 pak byl prohlášen na podnik bývalého zaměstnavatele konkurs

a pojišťovna Kooperativa, a. s., která převzala závazky podniku, odmítla náhradu vyplácet, což mělo negativní vliv na sociální poměry stěžovatele. Poté se obrátil stěžovatel na soud s žalobou, aby bylo o jeho nároku rozhodnuto. Žaloba byla soudu doručena dne 19. 5. 2000 a do data stížnosti nebylo ve věci rozhodnuto.

Veřejný ochránce práv zahájil neprodleně šetření a požádal předsedu soudu o vysvětlení předmětné záležitosti z hlediska výkonu státní správy soudu. V reakci předseda soudu sdělil, že se spis nachází v současné době u znalce, kterému byl odeslán dne 19. 6. 2002, se lhůtou dvou měsíců k podání znaleckého posudku. Protože v uvedené lhůtě nebyl posudek doručen, byl dne 8. 10. 2002 znalec urgován. Další lhůtu stanovila vyřizující soudkyně na den 25. 10. 2002. Dále informoval o tom, že místopředseda okresního soudu, který je pověřen řízením občanskoprávního úseku, se odmítl k celé záležitosti vyjádřit s odkazem, že současně odeslal ministroví spravedlnosti dopis, ve kterém mu oznamuje, že se vzdává uvedené funkce.

Na základě provedeného šetření konstatoval veřejný ochránce práv, že během řízení u Okresního soudu v Ch. došlo k průtahům v předmětném řízení, a to v době od 19. 5. 2000 (doručení žaloby soudu) do 8. 3. 2001 (zaslání žaloby žalovanému) a dále v době od 12. 9. 2001 (první jednání soudu) do 23. 4. 2002 (vydání usnesení o ustanovení znalce). Veřejný ochránce práv v souladu konstatoval výše uvedenými pochybeními, porušení čl. 38 odstavec. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dále zákona o soudech a soudcích. Předseda soudu jako orgán státní správy soudu odpovědný za její výkon, stížnost pana B.K. sice řádně prošetřil, zabýval se hodnocením povahy a příčiny vzniklých průtahů v řízení, ale teprve po zásahu veřejného ochránce práv přijal nápravná opatření. Vyzval vyřizující soudkyni, aby se vyjádřila k uvedenému zjištění, závěr i jeho důvody se soudkyní projednal, její postup ve věci jí vytknul a vyzval ji k nápravě s tím, že věc bude pravidelně sledovat.

Vzhledem k tomu, že opatření k nápravě, ke kterým přistoupil předseda soudu po zjištění, že v daném případě docházelo k nedůvodným průtahům v řízení, lze v dané situaci považovat za dostačující, uzavřel veřejný ochránce práv věc bez dalšího za předpokladu, že v řízeních bude dále postupováno bez takovýchto průtahů a vyřízení spisu bude správou soudu sledováno. Současně zdůraznil povinnost provádět pravidelné prověrky spisů (zejména starších časových řad) jako preventivní opatření. Nutností zabývat se příčinami vznikajících průtahů v řízení průběžně a nikoliv až v důsledku vyřizování stížnosti účastníka řízení či dokonce poté, kdy ochránce zahájí šetření.

Podnět sp. zn.: 2253/2002/VOP/DM

**Veřejný ochránce práv zjistil v rámci posuzování výkonu státní správy krajského soudu pochybení v činnosti soudních kanceláří mající za následek zastavení řízení jako důsledek nedobré správy soudu. Předseda soudu po zásahu ochránce zjednal nápravu.**

Pan P.K. si stěžoval na průtahy v řízení vedeném u Krajského soudu v Ú. Na základě provedeného šetření veřejného ochránce práv byla zjištěna pochybení ve správních funkcích soudu, a to v nezabezpečení koordinace činnosti jednotlivých soudních kanceláří. Mimo jiné veřejný ochránce práv poukázal na to, že platí-li, že soudy jsou přetíženy zejména dřívějším nápadem věcí a nedodělky, jejichž řešení je obvykle velmi složité, je nutné přistupovat k zabezpečování ostatních funkcí a úkolů soudu s maximální obezřetností. Toto zjevné, leč blíže neobjasněné pochybení, mělo za následek zastavení řízení nikoliv pro pochybení účastníka řízení, ale na základě porušení principu dobré správy soudem, a teprve následně muselo být toto rozhodnutí zrušeno. Soud tak sám sebe zatížil dvěma soudními rozhodnutími, a zejména snížil svoji autoritu, vážnost a věrohodnost v očích účastníků řízení.

Předseda soudu veřejného ochránce práv informoval, že k vydání usnesení, kterým bylo rozhodnuto o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku, došlo jednak v důsledku pochybení soudní tajemnice, která si v účtárně neověřila, zda došlo k uhrazení soudního poplatku, či nikoliv, jednak v důsledku pochybení účtárny, která včas soudní tajemnici nesdělila, že soudní poplatek byl zaplacen. Aby se podobná pochybení v budoucnu neopakovala, byla celá záležitost projednána s místopředsedkyní krajského soudu pro obchodní úsek, dozorčí úřednicí a vedoucí účtárny s tím, že dozorčí úřednicí bylo uloženo, aby se všemi vyššími soudními úřednicemi a soudními tajemnicemi působícími na obchodním úseku projednala, že před vydáním každého usnesení o zastavení řízení v důsledku nezaplacení soudního poplatku musí být v účtárně písemně ověřeno, zda soudní poplatek byl či nebyl zaplacen. Vedoucí účtárny pak bylo uloženo, aby účtárna platbu soudního poplatku okamžitě písemně oznamovala příslušné vyšší soudní úřednicí či soudní tajemnici. Veřejný ochránce práv věc ukončil s tím, že opatření k nápravě ze strany předsedy krajského soudu shledal dostačujícími.

Podnět sp. zn.: 3651/2002/VOP/DL

**Veřejný ochránce práv zjistil nedůvodné průtahy při doručování usnesení soudu v délce 11 měsíců v soudním řízení o zaplacení částky 500 000,- Kč s příslušenstvím, které bylo vedeno u Obvodního soudu v P. Délku řízení ochránce považuje za nepřiměřeně dlouhou s ohledem na povahu věci, která je předmětem řízení, a s ohledem na to, že v řízení bylo rozhodnuto pouze o procesní otázce, tedy o vyslovení místní nepříslušnosti tohoto soudu a postoupení věci soudu jinému, nikoliv ve věci samé.**

Pan J.S. ve svém podnětu uvedl, že návrh na zahájení řízení v této věci byl k soudu podán dne 3. 9. 2001. Dne 2. 10. 2001 obdržel od soudu výzvu k zaplacení soudního poplatku ve výši 20 000,- Kč, který ihned uhradil. Přestože od doby podání žalobního návrhu uplynula již dlouhá doba, nebylo ve věci ze strany soudu ničeho činěno. Dne 12. 8. 2002 stěžovatel ochránci sdělil, že obdržel usnesení dotčeného soudu, v němž soud vyslovuje svoji místní nepříslušnost. I přesto, že již bylo ve věci rozhodnuto, zůstalo otázkou, z jakého důvodu bylo o místní nepříslušnosti rozhodnuto soudem dne 1. 2. 2002 a žalobci toto rozhodnutí doručeno teprve až dne 6. 8. 2002.

Na dotaz veřejného ochránce práv mu předsedkyně soudu popsala jednotlivé úkony soudu a vyjádřila se ke konkrétním důvodům časových prodlev. Mimo jiné ochránce vysvětlila, že průtahy při doručování předmětného usnesení nastaly v důsledku toho, že se soudu z pošty nevrátily doručky při prvním doručování, které bylo prováděno 13. 2. 2001, a bylo třeba doručení opakovat. Podle vyjádření předsedkyně nelze vyloučit ani prokázat, že doručky byly ztraceny či nesprávně založeny kanceláří soudu. Toto vysvětlení ochránce nepovažoval za dostačující, neboť nezískal přesvědčivý důkaz, zda byly ze strany předsedy senátu a kanceláře soudu důsledně splněny všechny povinnosti vyplývající z příslušné právní úpravy.

Ochránce je však toho názoru, že z této situace (nedoručení rozhodnutí) nelze vinit pouze poštu, neboť soud rozhoduje o tom, zda bude písemnost doručovat prostřednictvím soudního doručovatele, justiční strážce, držitele poštovní licence nebo příslušného policejního orgánu, a odpovídá tedy za to, zda byla písemnost řádně doručena a doručky byly vráceny. Pokud zjistí, že tomu tak nebylo, měla by kancelář soudu podle mínění ochránce vrácení doruček urgovat, případně bez dalších průtahů doručení opakovat, tedy neprodleně zjednat nápravu. Předsedkyně soudu návrh veřejného ochránce práv na opatření ke zjednání nápravy akceptovala a zavázala se je realizovat.

## **2.2. Podněty, kde příslušnost veřejného ochránce práv není dána**

### **2.2.1 Opravné prostředky**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 7 podnětů.

*S případy, kdy se na veřejného ochránce práv občan nebo dokonce právnická osoba obrátí s podnětem, který je opravným prostředkem proti soudnímu či jinému rozhodnutí. V těchto případech je povinností o tom stěžovatele ihned vyrozumět a poučit ho o správném postupu, tak aby nedošlo ke zmeškání lhůty. K zajištění této povinnosti veřejného ochránce práv vyžadující okamžitou reakci bylo nutno organizačně zajistit okamžité posouzení všech podnětů, které jsou veřejnému ochránci práv doručeny.*

*Je však nutno konstatovat, že v řadě případů jsou veřejnému ochránci práv zasílány podněty označené sice stěžovateli jako opravné prostředky, které však nejsou klasickými opravnými prostředky (a tudíž ani nejsou zařazeny do této oblasti, ale podle věcného oboru práva). Jedná se povětšinou o žádosti o ochranu či zásah, k němuž není s ohledem na působnost dle ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv oprávněn zejména o žádosti občanů na přezkoumání soudních rozhodnutí v pozici pseudoodvolacího orgánu pro tzv. „nespravedlivé odsouzení“, žádosti o intervenci, prosby či dokonce zmocnění k zastupování u soudu, stížnosti na vedení sporu a hodnocení důkazů soudcem, spočívající v tvrzeném nedostatečně pečlivém či jinak nesprávném postupu, nepřipuštění důkazů apod. Často je napadán také způsob provádění exekucí, veřejný ochránce práv je žádán o posouzení postavení či „šancí“ účastníků ve sporu či o sdělení, jak dále postupovat (dotazy na tzv. právní názor na věc). Výjimkou nejsou ani požadavky na potrestání určitého soudce, či přikázání věci jinému*

*soudu pro nedůvěru k soudci. V těchto případech, kdy je podnět mimo působnost veřejného ochránce práv stanovenou zákonem, se dále podnětem nezabývá s tím, že pokud má pro to dostatek informací, poradí v obecné rovině, např. zda jsou v konkrétním případě dány procesní podmínky pro použití řádného či mimořádného opravného prostředku apod.*

### **2.2.2 Konkursní řízení**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 35 podnětů.

*Podněty proti postupu správce konkursní podstaty či jiné otázky průběhu konkursního řízení, vč. délky jejich trvání jsou typickou skupinou podnětů, v nichž není dána působnost veřejného ochránce práv. Pokud má v podnětu dostatek podkladů a informací, aby se mohl obecně vyjádřit k předestřenému problému konkursního řízení, při odložení podnětu objasní jeho základní principy a nastíní stěžovateli v obecné rovině možnosti dalšího postupu. Často je třeba stěžovatele poučit o omezených procesních možnostech soudu při ovlivnění délky konkursního řízení, a tím i omezených možnostech zásahu veřejného ochránce práv při neodůvodněných průtahách tohoto typu řízení. Pokud jsou v konkursním řízení namítány stěžovatelem průtahy, jsou zkušenosti veřejného ochránce práv s těmito podněty popsány v samostatné části této zprávy, pojednávající o státní správě soudů - průtahách v řízení.*

Podnět sp. zn.: 1800/2002/VOP/DM

Pan L.S. žádal veřejného ochránce práv o prošetření hospodaření firmy D., a. s. Usnesením tehdejšího Krajského obchodního soudu byl na majetek této společnosti prohlášen konkurs a ustaven správce konkursní podstaty. Stěžovatel nesouhlasil s průběhem konkursního řízení a s jeho vedením ze strany konkursního správce.

Stěžovatel byl seznámen s působností veřejného ochránce práv s tím, že z jeho působnosti jsou vyloučeny mj. soukromoprávní záležitosti, ke kterým náleží i konkursní řízení prohlášené na majetek právnické osoby – akciové společnosti. Ochránce současně stěžovatele upozornil na zrušení obchodních soudů a jeho důsledky, dále ho seznámil s rozsahem možností zásahu veřejného ochránce práv do té části podnětu, ve které si stěžuje na délku konkursního řízení, a to za předpokladu respektování náležitostí podnětu ve smyslu ustanovení § 11 zákona o veřejném ochránci práv.

Obecně platí, že vyřizující soudce má povinnost dohledu nad činností správce konkursní podstaty, avšak nemůže v jeho rámci nahrazovat rozhodnutí správce ani zasahovat do jeho pravomoci tak, že by mu přímo určoval, zda a jakým způsobem má uspokojovat pohledávky za podstatou. Plnění těchto povinností vyjádří správce v konečné zprávě, kterou předkládá soudu ke schválení. Tuto zprávu je povinen podle ustanovení § 14a odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, předložit do 18 měsíců od prohlášení konkursu; tato lhůta však může být soudem prodloužena. Až poté, co byla konečná zpráva předložena

správce konkursní podstaty, může soud vydat tzv. rozvrhové usnesení, v němž stanoví, v jakém rozsahu budou jednotlivé pohledávky věřitelů uspokojovány, nemohou-li být tyto pohledávky uspokojeny na základě zákona již v jeho průběhu.

Pokud šlo o část podání, ve které vyjádřil stěžovatel nesouhlas s postupem správce podstaty, byl upozorněn na to, že správce je povinen při výkonu funkce postupovat s odbornou péčí a odpovídá za škodu vzniklou porušením povinností, které mu ukládá zákon nebo mu uloží soud. Neplní-li správce řádně své povinnosti, může mu soud uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000,- Kč. Věřitelé se mohou usnést na návrhu, aby byl správce zproštěn funkce a ustaven správce nový. Soud může takový návrh zamítnout jen tehdy, má-li o změně v osobě správce závažné pochybnosti. Z důležitých důvodů může soud na návrh některého z účastníků nebo správce anebo i bez návrhu zprostit správce funkce. Zprostí-li soud správce jeho funkce, ustaví správce nového. Zproštěním funkce nezaniká správceva odpovědnost za dobu výkonu funkce. Jiná je ovšem otázka, že realizace těchto úkonů může sice mít pozitivní vliv na průběh konkursního řízení, jeho délku však paradoxně ovlivní zpravidla negativně.

### **2.2.3 Majetkové, rodinné a ostatní občanskoprávní spory**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 982 podnětů.

*Typickými podněty z občanskoprávní oblasti jsou ty, které se týkají dispozic s nemovitým i movitým majetkem mezi občany, dědění a majetkových vztahů souvisejících. I když není dána působnost veřejného ochránce práv, je i v těchto případech, snaha, pokud to umožní rozsah informací v podnětu uvedených, stěžovatelům alespoň částečně objasnit danou problematiku a nastínit možnost dalšího postupu. Často se setkává také se žádostmi občanů o pomoc při zaplacení jejich soudem přiznaných pohledávek. V těchto situacích jsou stěžovatelé odkázáni na vymáhání pohledávek buď cestou soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), a o změně dalších zákonů v aktuálním znění. Řada stížností veřejnému ochránci práv směřuje i proti postupu exekutorů při výkonu soudních rozhodnutí.*

Podnět sp. zn.: 1629/2002/VOP/PR

Stěžovatelka se na veřejného ochránce práv obrátila s problémem dražby a vydržení a požádala o pomoc a radu, jak postupovat a kam se obrátit při řešení její tíživé situace. Nejprve byla poučena o působnosti ochránce v tom smyslu, že z jeho kompetence jsou zcela vyloučeny veškeré soukromoprávní vztahy mezi občany a není tak oprávněn jakkoli zasahovat ani do řešení sporů z těchto vztahů vyplývajících.

Podnět byl z důvodu nepříslušnosti odložen, stěžovatelce však byla v obecné rovině objasněna problematika držby a vydržení; byla tedy upozorněna na příslušná ustanovení občanského zákoníku a upozorněna, že jedinou možností, jak se v jejím případě domoci případného vydržení, je obrátit se na příslušný soud. Pro případ, že

by se rozhodla pro podání občanskoprávní žaloby, a tedy pro soudní řízení, jí ochránce doporučil věc konzultovat s odborníkem z řad advokacie. Současně však byl stěžovatelce v příloze zaslán seznam bezplatných občanských poraden a kontakt na bezplatnou právní poradnu pro daný region.

Podnět sp. zn.: 79/2002/VOP/DL

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní D.N. se žádostí o pomoc při řešení sporu o vypořádání dědictví po své zemřelé matce. Cítila se poškozena na svých právech a požadovala po veřejném ochránci práv, aby jí byl nápomocen v docílení obnovy řízení a určení neplatnosti darovací smlouvy. Uvedla, že její sestra předložila v dědickém řízení darovací smlouvu, ve které jí matka darovala věci, které náleží stěžovatelce. Tuto smlouvu považuje za nedůvěryhodnou, proto podala k soudu žalobu na její neplatnost. Namítala, že její matka nemohla tuto darovací smlouvu platně sepsat, neboť v té době již byla psychicky nemocná. Paní N. se domnívala, že v jejím případě došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv, neboť v soudním řízení nebyly provedeny důkazy, které navrhovala apod.

Ochránce stěžovatelce vysvětlil zákonem dané možnosti zásahu veřejného ochránce práv podle nichž není oprávněn zasahovat do soukromoprávních záležitostí náležejících do pravomoci soudů, přezkoumávat, hodnotit ani jinak ovlivnit soudní rozhodnutí. Vysvětlil jí, že k ochraně jejích práv v soudním řízení slouží pouze procesní prostředky, které umožňuje občanský soudní řád. Vzhledem k těmto skutečnostem byl ochránce nucen podnět odložit.

Přesto objasnil ve svém dopise stěžovatelce zásadu objektivní (materiální) pravdy, tj. povinnost soudu zjistit co nejuplněji skutečný stav věci, posuzovat ve spojitosti se zásadou volného hodnocení důkazů, tj. hodnocení závažnosti, významu důkazů pro správné posouzení konkrétní věci na základě uvážení soudu. Ve výsledku soud vždy rozhoduje pouze na základě skutečností, které má za nepochybné a prokázané. Následně jí podal podrobnou informaci o tom, za jakých podmínek může podat žalobu na obnovu řízení, a seznámil ji s úpravou tohoto mimořádného opravného prostředku v občanském soudním řádu. V tomto konkrétním případě bylo možné uvažovat o využití ustanovení § 228 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu, neboť jak prvostupňovému, tak i soudu odvolacímu vytýkala především to, že neprovedl některé jí navrhované důkazy (např. nepřizvání znalců z oboru psychiatrie a grafologie). Připomenul možnost podání ústavní stížnosti a vysvětlil, za jakých podmínek se podáním ústavní stížnosti může svých práv domáhat. V podrobnostech jí však doporučil konzultovat případ s advokátem.

Podnět sp. zn.: 5067/2002/VOP/DM

Na veřejného ochránce práv se obrátil jednatel společnosti L., s.r.o. se žádostí o pomoc. Z jeho podání bylo zřejmé, že ačkoliv dne 4. 6. 1997 vydal tehdejší Krajský obchodní soud v Praze rozsudek, ve kterém uložil žalované firmě Č., s.r.o. povinnost zaplatit určitou částku s přísl., do dnešního dne žalovaný dluh neuhradil.

Stěžovatel byl seznámen s rozsahem působnosti veřejného ochránce práv a poučen o možnosti vymáhání svého dluhu prostřednictvím výkonu rozhodnutí, resp. exekučního řízení, seznámen s možností požádat soud o pomoc ve smyslu § 260

občanského soudního řádu a na následky nesplnění povinnosti dlužníka odpovědět soudu do jednoho týdne ode dne doručení dotazu nebo uvedení nepravdivých či neúplných údajů. Dále byl obecně informován o právní úpravě institutu prohlášení o majetku a jeho významu, spočívajícím jednak v tom, že povinný je poučen o následcích nesplnění povinnosti uvést úplně a pravdivě údaje o svém majetku, tj. o možnosti trestního stíhání a dále, že právní úkony povinného týkající se jeho majetku, které učinil poté, co bylo předvolanému doručeno předvolání k prohlášení o majetku, jsou vůči oprávněnému neúčinné.

V další části dopisu byl stěžovatel upozorněn na možnost danou exekučním řádem, který by měl napomoci efektivnějšímu (a zejména rychlejšímu) vymáhání pohledávek za podmínek stanovených tímto zákonem. V příloze byl stěžovateli zaslán seznam exekutorů členěný podle sídel okresních (obvodních) soudů, jež poskytla Exekutorská komora ČR s upozorněním, že z tohoto seznamu je možné zvolit libovolný exekutorský úřad, a to s ohledem na jejich celostátní působnost a dále byl stěžovatel seznámen s náležitostmi návrhu na nařízení exekuce, příslušností soudu, oprávněními a odměnou soudního exekutora.

Podnět sp. zn.: 5259/2002/VOP/VB

Stěžovatelé se na veřejného ochránce práv obrátili podnětem, v němž vyjádřili svůj nesouhlas s postupem exekutora, který se dostavil do jejich bytu za účelem soupisu movitého majetku, jenž by měl sloužit k uspokojení závazků jejich syna v rámci nařízeného výkonu rozhodnutí. Uvedli, že syn již řadu let u nich nebydlí a žádná se sepisovaných movitých věcí není v jeho vlastnictví.

Stěžovatelé byli poučeni, že v případě, kdy je „exekutor“ soudním vykonavatelem, tj. zaměstnancem soudu či soudním exekutorem, tj. nezávislým vykonavatelem exekuční činnosti, nemůže veřejný ochránce práv s ohledem na zákonné kompetence působit přímo k ochraně před jeho jednáním.

V případě soudního vykonavatele bylo stěžovatelům doporučeno obrátit se stížností na předsedu příslušného soudu, oproti tomu dohled nad činností soudních exekutorů vykonává Exekutorská komora ČR. Současně byli stěžovatelé poučeni, že po nařízení výkonu rozhodnutí činí exekutor z pověření předsedy senátu jednotlivé úkony. Do soupisu věcí určených k následnému prodeji se pojmu i věci, k nimž uplatňuje nárok třetí osoba, tedy stěžovatelé. Současně je však exekutor povinen tvrzení stěžovatelů uvést do protokolu a poučit je o tom, jakým způsobem lze vlastnické právo k oněm věcem uplatnit. Ochrana třetích osob je zajištěna oprávněním předsedy senátu vyloučit sepsanou věc při kontrole postupu vykonavatele a také možností uplatnit nárok na vyloučení věci podáním tzv. vylučovací žaloby podle části třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

*Další z civilněprávních oblastí, s nimiž se občané na veřejného ochránce práv obracejí, jsou stížnosti na postup České pošty, s.p. při uplatňování reklamací nedoručených poštovních zásilek.*



Podnět sp. zn.: 5404/2002/VOP/VB

Stěžovatel se obrátil na veřejného ochránce práv v rozhořčení nad jednáním České pošty, s. p., která požaduje složení zálohy 50 ,- Kč při uplatnění reklamace nedoručené zásilky. Veřejný ochránce práv se domnívá, že výběr záloh při podání reklamace, lze považovat za ujednání, které ve svém důsledku omezuje kupujícího (uživatele služeb pošty) při uplatňování práva z odpovědnosti za vady prodané věci (poskytnuté poštovní služby). Takovýto požadavek nelze odůvodňovat častými neodůvodněnými reklamacemi, jenž poštu zatěžují, ani charakterem vybírané zálohy, který v sobě zaručuje, že v případě odůvodněné reklamace, bude tato částka vrácena. Takovéto ujednání občanský zákoník, ve smyslu ustanovení § 627 odst. 3, označuje jako ujednání neplatné.

Vzhledem k tomu, že z pohledu zákona o veřejném ochránci práv není možno na Českou poštu, s. p. nahlížet jako na úřad či další instituci před jejímž nesprávným či nezákonným postupem může veřejný ochránce práv působit k ochraně, byl stěžovatel poučen o nemožnosti zjednání nápravy prostřednictvím veřejného ochránce práv, další iniciativa byla v tomto směru ponechána na stěžovateli, přičemž mu bylo doporučeno, že v případě neúspěšného jednání, může podat žalobu k civilnímu soudu na určení neplatnosti takových to ujednání.

*Na veřejného ochránce práv se obrátilo několik osob se stížnostmi týkajícími se agendy pohřebnictví. Přestože jde o oblast, kde je působnost veřejného ochránce práv ze zákona vyloučena, neboť jde převážně o případy týkající se občanskoprávních vztahů a samostatné působnosti obcí, vydávajících hřbitovní řády, snaží se ochránce i v těchto případech být lidem nápomocen alespoň radou či vysvětlením principů, na nichž je hřbitovní a pohřební právo založeno. V podáních bylo mimo jiné poukazováno na poškozování hrobového zařízení (pomníků, desek apod.) porosty na hřbitovech, vysoký nájem za užívání hrobových míst a služby s nájmem spojenými, jakož i situaci, kdy zemře osoba bez příbuzných. V zájmu upozornění na některé nejasnosti právní úpravy a problémy, které se v oblasti pohřebnictví vyskytují, požádal ochránce o součinnost orgány obcí i ministerstvo pro místní rozvoj, které je dle kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy na úseku pohřebnictví.*

Podnět sp. zn.: 5975/2001/VOP/MH

Na veřejného ochránce se obrátil s prosbou o pomoc stěžovatel ve věci projednání dědictví po zesnulé pratetě, která zemřela bez dědiců a dědictví připadlo státu jako odúmrtí ve výši cca 1 000 000 Kč. Stěžovatel, který vypravil pohřeb, se obrátil na ministerstvo financí s prosbou o zajištění a proplacení církevního pohřbu spojeného s uložením urny do rodinného hrobu, což ministerstvo odmítlo s tím, že tento postup neumožňuje žádný právní předpis. Přestože si byl ochránce vědom toho, že jde převážně o záležitost občanskoprávní, respektive záležitost dědického řízení, naléhavost pocitů, s nimiž se na něj stěžovatel obrátil, jej přiměla k tomu, aby se na ministra financí obrátil s žádostí o právní stanovisko, jak postupuje ministerstvo v obdobných případech, kdy určitá osoba zemře bez dědiců a její majetek připadne státu. Ochránce současně vyslovil určité pochybnosti, zda informace o tom, že stávající právní úprava neumožňuje financovat nájem a údržbu hrobu v případě, kdy

dědictví případně státu, odpovídá obecné právní úpravě vlastnického práva, tak je obsažena v občanském zákoníku.

Ministr financí se s právním názorem ochránce neztotožnil, když konstatoval, že v rámci odpovědnosti státu za přiměřené náklady pohřbu stanovené v ustanovení § 472 odst. 1 občanského zákoníku není obsažena povinnost sjednat užívací vztah ke hrobovému místu, aby byly vytvořeny podmínky pro uskutečnění pohřbu. Dle ministra financí by navázání takového užívacího vztahu k hrobovému místu (byť na přechodnou dobu) nebylo v souladu s ustanoveními § 14 odst. 1 ani § 39 odst. 1 věta první zákona č. 219/2000 Sb. Ačkoliv ministerstvo souhlasilo s ochráncem vysloveným názorem, že výčet nákladů pohřbu v ustanovení § 37 odst. 1 nařízení vlády č. 108/1994 Sb. je demonstrativní (příkladný), přesto trvalo na tom, že pro jejich výběr je vždy limitující jejich účel, tj. aby byly vynaloženy na pohřeb (tedy na úkony pro pohřbení mrtvého nezbytné). Ochránce navzdory stanovisku ministra financí setrval na svém původním stanovisku, že stávající právní úprava proplacení nájmu hrobového místa státem umožňuje, a odkázal na ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, kde se uvádí, že pohřbením se rozumí uložení lidských pozůstatků do hrobu nebo hrobky na veřejném pohřebišti nebo jejich zpopelnění v krematoriu. Ochránce dovedl, že stávající úprava hřbitovního a pohřebního práva připouští dva možné způsoby pohřbu a že pro pohřbení uložením do hrobu je nezbytné, aby byl uhrazen nájem za hrobové místo. Zaplacení nájmu (dříve hřbitovního poplatku) je tedy zcela jistě úkonem pro pohřbení mrtvého nezbytným. Dále podle ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích se náklady pohřbu zůstavitele považují za přiměřené nejvýše v rozsahu stanoveném zvláštním předpisem, a to nařízením vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony. Podle citovaného nařízení vlády se za náklady pohřbu považují mimo jiné i hřbitovní poplatky (dnes nájem za hrobové místo).

Vzhledem k citlivosti uvedené problematiky a právního stavu, který má za následek situaci, kdy při odúmrti se stát ocitne v pozici dědice, ale nevzniká mu povinnost ani nést náklady vypravení pohřbu, veřejný ochránce práv, pokud nebude účinný jiný nástroj nápravy, zvažuje využití oprávnění podle §22 zákona o veřejném ochránci práv.

*Dalšími typickými podněty z občanskoprávní oblasti, kde není dána působnost veřejného ochránce práv, jsou spory z nájemních vztahů, zejména spory o výši nájemného, výpovědi z nájmu nebo vyklizení bytu.*

Podnět sp. zn.: 469/2002/VOP/PR

Stěžovatelka uvedla, že dům, ve kterém bydlí, byl dán v roce 1997 do prodeje a prodán sdružení nájemníků. Současný vlastník domu na ni podal žalobu o přivolení soudu k výpovědi z nájmu bytu. Soudní řízení probíhalo na několika soudních instancích: Okresní soud v Karlových Varech, Krajský soud v Plzni, Nejvyšší soud v Brně a opět Krajský soud v Plzni. Dne 9.10.2002 bylo Krajským soudem v Plzni vydáno konečné rozhodnutí ve věci – soud k výpovědi z nájmu přivolil; výpovědní doba skončila ke dni 28.2.2002.

Stěžovatelka byla poučena o možnostech působení ochránce s tím, že z jeho kompetence je zákonem výslovně vyloučeno právo zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, neboť by tím zasahoval do ústavního principu nezávislosti soudní moci. Vzhledem ke skutečnosti, že daný podnět směřoval do oblasti mimo působnost ochránce (jedná se o soukromoprávní, resp. občanskoprávní spor a věc již prošla soudním řízením), byl odložen. Současně byly stěžovateli objasněny výpovědní důvody dle ustanovení § 711 odst. 1 občanského zákoníku v platném znění a otázka zajištění náhradního bytu či náhradního ubytování, příp. přístřeší, v obecné rovině procesní prostředky k ochraně práv účastníků soudního řízení s odkazem na právní pomoc advokáta nebo občanských poraden.

*K častým podnětům které není veřejný ochránce práv kompetentní řešit a s nimiž se na něho velmi často občané obracejí, jsou žádosti o pomoc ve věcech individuálních pracovněprávních sporů, zejména, pokud se cítí poškozeni postupem zaměstnavatele, který jim vyplácí podle jejich mínění mzdu nespravedlivou nebo ji nevyplácí vůbec. Časté jsou i stížnosti na neplnění povinností zaměstnavatele z titulu odškodnění za pracovní úrazy a nemoci z povolání.*

Podnět sp. zn.: 3949/2002/VOP/DL

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan B.Š. - pracovník zajišťující ostrahu objektu, který žádal o radu, jak postupovat v situaci, kdy mu zaměstnavatel nevyplácí mzdu, přestože na tuto skutečnost několikrát upozorňoval. Uvedl, že od doby, kdy požádal o nevyplacenou mzdu, se mu majitel začal vyhýbat a nechal se slyšet, že se ho zbaví.

Vzhledem k tomu, že i spory mezi zaměstnanci a zaměstnavateli o nároky z pracovněprávních vztahů mají soukromoprávní charakter a k jejich řešení jsou podle ust. § 207 zákoníku práce příslušné pouze soudy, veřejný ochránce práv mohl být stěžovateli nápomocen pouze poskytnutím informací z oblasti pracovněprávní ochrany zaměstnanců, které mohou být vodítkem pro jeho další postup.

Doporučil dále stěžovateli, aby na porušování pracovněprávních a mzdových předpisů ze strany zaměstnavatele upozornil také příslušný úřad práce, který vykonává jako orgán státního odborného dohledu kontrolu nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů. Pokud u zaměstnavatele zjistí nedostatky spočívající v porušení pracovněprávních předpisů, je povinen vyžadovat jejich odstranění a na tuto nápravu dohlédnout, příp. je oprávněn ukládat podle zákona pokuty až do výše 1 mil. Kč. Ovšem v situacích, kdy se zaměstnanci dožadují, aby úřad práce rozhodl jejich spor se zaměstnavatelem a zabezpečil jim splnění individuálních nároků z pracovněprávního vztahu, k rozhodování o nich ani úřad práce není kompetentní, a řešení v těchto případech náleží pouze soudu. Pokud by však úřad práce zůstal nečinný v plnění svých kontrolních pravomocí, výkon jeho činnosti již působnosti veřejného ochránce práv podléhá.

*Do občanskoprávních vztahů, kde není působnost veřejného ochránce práv dána patřila v roce 2002 i řada podnětů, směřujících proti Česko-německému fondu budoucnosti ve věci odškodňování obětí nacistického bezpráví v období 2. světové války. V roce 2002 se na veřejného ochránce práv obrátilo 50*

*stěžovatelů s žádostí o radu a pomoc v řízení o odškodnění z tohoto fondu. Tento fond nepatří do působnosti veřejného ochránce práv, neboť se nejedná o správní úřad ani instituci vykonávající státní správu. Jedná se o partnerskou organizaci německé nadace „Připomínka, odpovědnost a budoucnost“, zřízené německým zákonem. Oba subjekty na základě partnerské smlouvy spolupracují při přijímání žádostí, jejich prověřování, přezkoumávání rozhodnutí a poukazování odškodnění oprávněným žadatelům.*

Přesto, že jde o činnost zcela mimo působnost veřejného ochránce práv, obrazení se stěžovatelé na něho v naději, že se jim v této pro ně citlivé oblasti, dostane pomoci, když jsou zklamáni postoji úřadů a institucí českého státu, na které se obraceli. Dostává se jim odpovědi, že odškodnění je zcela věcí německé strany, bez možnosti zásahu českého státu.

Stěžovatelé se obrazení na ochránce často i proto, že neporozuměli znění německého zákona a žádost o odškodnění uplatnili, aniž by splnili podmínky nároku. Zejména pozůstalí po obětech uplatňují nárok na odškodnění, přestože jejich příbuzný nesplnil podmínku dožití dne 16. 2. 1999. Pozůstalí se domnívají, že tato podmínka je nespravedlivá a tvrdá. Přijetím tzv. „otevřací doložky“ k německému zákonu došlo k rozšíření původních dvou skupin obětí, tj. osob vězněných v koncentračních táborech a osob deportovaných do Německé říše k nucenému výkonu práce o další skupiny obětí. Bylo dohodnuto, že odškodnění bude vypláceno ve dvou splátkách. První činí 75% a po vyplacení všech splátek se teprve přistoupí k poukázání zbylých 25%. V souvislosti s přiznáním odškodnění dalším obětem při limitované výši peněžních prostředků přistoupila německá nadace ke snížení částek odškodnění a to tak, že odškodnění v plné výši obdrží jen žijící první dvě kategorie obětí. Pozůstalí po těchto obětech obdrží sníženou částku. Krácení částky se promítlo i do odškodnění dalších kategorií obětí.

Vedle snížení částek odškodnění, je dalším problémem délka řízení o odškodnění. První zálohy na odškodnění byly vyplaceny již před dvěma roky a dosud nebylo přistoupeno k vyplacení doplateků. Přes návrh pracovníků Česko-německému fondu, aby byly urychleně vyplaceny doplatky alespoň prvním dvěma kategoriím obětí, jimž především bylo odškodnění v původním znění zákona určeno, německá strana nehodlá na dosavadním postupu nic měnit. V situaci, kdy základním proklamovaným účelem německého zákona je, aby se odškodnění dostalo především žijícím obětem, s přihlédnutím k tomu, že jde o velmi staré lidi, je tento postup německé strany vnímán jako oslabení gesta dobré vůle, za něž německá strana odškodnění považuje.

#### **2.2.4 Obchodní spory**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 202 podnětů.

*Počet podnětů z oblasti obchodně právních vztahů přes poměrně širokou informační kampaň o rozsahu působnosti veřejného ochránce práv měl vzestupnou tendenci. Veřejný ochránce práv totiž může zasáhnout ve prospěch stěžovatelů – podnikatelů pouze v případech, kdy se jejich aktivity odvíjejí*

*v oblastech, kde jsou dotčeni jednáním úřadů státní správy, vůči nimž je jeho působnost dána, případně pokud se domáhají jako účastník řízení ochrany před průtahy u soudů či jiných institucí. Ve vztazích soukromoprávních, mezi než patří i běžné vztahy obchodně právní může být veřejný ochránce práv nápomocen pouze obecnou radou. V této oblasti byly nejvýznamnější podněty podnikatelů, kteří si stěžovali na nepříznivé právní a ekonomické prostředí, ve kterém se podnikání odehrává. Na veřejného ochránce práv se obracejí s požadavky na zjednání nápravy zpravidla v situacích, kdy se dostávají do potíží, či dokonce do úpadkové spirály, v řadě případů odstartované druhotnou platební neschopností a obtížnou vymahatelností práva.*

Podnět sp.zn.: 4841/2002/VOP/DV

Na veřejného ochránce práv se obrátil občan, který si zejména na základě informací ze sdělovacích prostředků stěžoval na postup České konsolidační agentury při prodeji pohledávek. Chtěl celou věc projednat s veřejným ochráncem práv a požadoval po něm, aby zasáhl proti tomu, co hodnotil jako okrádání daňových poplatníků. Veřejný ochránce práv se věcí meritorně nezabýval, jednak proto, že Česká konsolidační agentura nemá postavení orgánu státní správy, a nespadá proto do jeho působnosti, a pak také proto, že podnět nesplňoval ani druhou podmínku kladenou § 12 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, totiž že záležitost se netýkala osoby, která podnět podala.

Podnět sp. zn. 4479/2002/VOP/DV

Jeden z občanů si stěžoval na společnost, jíž byl akcionářem, že mu při přeměně svých akcií z listinných na zaknihované odmítla tyto akcie zaslat a vyžadovala, aby si je osobně převzal. Požadoval také po veřejném ochránci práv, aby se zasadil o změnu obchodního zákoníku v tom smyslu, aby v těchto případech byla společnost povinna zasílat akcie poštou. Vzhledem k tomu, že obchodní společnosti nespádají do působnosti veřejného ochránce práv, touto stížností se nemohl zabývat. V tomto případě také nepovažoval za nutné snažit se dosáhnout o změny legislativy, stížnost s tímto obsahem byla totiž ojedinělá a veřejný ochránce práv její obsah nepovažoval za natolik podstatný, aby vyžadoval některou z forem legislativní iniciativy.

### **2.2.5 Trestní věci**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 403 podnětů.

*Veřejný ochránce práv není, stejně jako v případech občanskoprávních vztahů i soudního řízení, oprávněn zasahovat do řízení trestního ani do činnosti orgánů činných v trestním řízení. Přesto se na něho v hojné míře obracejí stěžovatelé, kteří se cítí nespravedlivě odsouzeni či trestně stíháni. V několika případech požadovali dokonce účast ochránce při jednání trestních senátů soudů všech instancí či dokonce zaslali plnou moc k zastupování. Řada stěžovatelů požadovala posouzení jejich šancí v odvolacím řízení či rady a dotazy na postavení poškozeného a ochrany svědků. Ochránce takové podněty odložil a*

*stěžovatele stručně seznámil s příslušnými zásadami trestního řízení, v obecné rovině odkázal na procesní nástroje ochrany, příp. informoval o rozsahu práv poškozeného.*

Podnět sp. zn.: 4582/2002/VOP/MON

Na veřejného ochránce práv se jménem členů své rodiny obrátil pan J.H., jehož matka a bratr byli zavražděni a jehož otec pokusu o vraždu unikl. K vraždě došlo v důsledku dlouholetého sousedského sporu o vlastnictví k několika čtverečním metrům pozemku. Ve svém podnětu žádal o radu, jak má jako poškozený postupovat při napadení rozsudku, jímž byl pachatel, který ho připravil o rodinu, odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 13 let.

Bezprostřední příčinou, která vedla pachatele k jeho zkratovému jednání, byla slovní rozepře a fyzická inzultace ze strany některých členů stěžovatelovy rodiny. V inkriminovaný den přijel na svou chatu, sousedící s domem stěžovatelovy rodiny. Po příjezdu zjistil, že sporný pruh pozemku rodina stěžovatele osázela stromky, proto je vytrhal, proti čemuž členové rodiny stěžovatele protestovali, přičemž ho povalili na zem. Na to si pachatel došel do domu pro svoji nelegálně drženou pistoli a 2 členy stěžovatelovy rodiny, které při cestě ze svého do stěžovatelova domu potkal, zastřelil. Měl v úmyslu zastřelit i jeho otce, došly mu však náboje, a než zbraň nabil, otec se stihl zamknout u sousedů, odkud zavolal policii. Když pachatel zjistil, že dveře do domu, v němž se otec stěžovatele ukryl, jsou zamčené, nesnažil se tam dostat, mimo jiné i na prosby své manželky. Po příjezdu policie se vzdal, aniž by kladl odpor.

Ve svém podání stěžovatel protestoval proti nízkém trestu, který pachatel dostal a z něhož si „stejně odsedí pouze polovinu“, dále poukázal na opravné prostředky, podle jeho přesvědčení nedostatečné, které jako poškozený v trestním řízení má, rovněž projevil určité zklamání nad tím, že soud v trestním řízení nerozhodl také o vlastnickém právu ke sporné části pozemku, což by považoval za určitou satisfakci.

### **2.2.6 Samostatná působnost územní samosprávy**

V průběhu r. 2002 bylo v této oblasti evidováno 291 podnětů.

*Veřejný ochránce práv, jehož působnost se nevztahuje na územní samosprávné celky při výkonu samostatné působnosti, dostává i z této oblasti řadu žádostí o pomoc nebo zjednání nápravy. Řada z nich ochránci přináší poznatky o porušování právních předpisů a jiném nevhodném jednání měst a obcí při výkonu samosprávy. S ohledem na vymezení působnosti veřejného ochránce práv není sice v těchto případech oprávněn šetřit a použít další nástroje podle zákona o veřejném ochránci práv, nicméně se v nejpálčivějších případech snaží příslušné zastupitele či úředníky samosprávy upozornit na chyby a doporučit správný postup.*

*Obvykle ochránce občanů současně upozorní na možnost aktivovat využití institutu dozoru nadřazeného orgánu veřejné správy nad samosprávou. V případě, že dozorová činnost selže nebo nesplní očekávání občanů, obrací se na ochránce opakovaně. Popsaná činnost veřejného ochránce je důležitá i proto, že ve vlastní činnosti na rozhodnutí v samostatné působnosti navazuje, neboť v řadě případů při vývoji tentýž právní vztah kolísá mezi působností a nepůsobností ochránce. Tak je tomu např. v případě pořizování územního plánu. To se děje v přenesené působnosti, schválení územního plánu se odehrává v samostatné působnosti, následná územní a stavební řízení jsou správními řízeními s rozhodováním v působnosti přenesené, přičemž všechna jsou meritorně provázaná.*

*V několika případech dokonce veřejný ochránce práv, veden snahou být i přes svoji nepůsobnost ve věci nápomocen, přistoupil na požadavek občanů působit jako mediátor. Pokud ovšem na jeho doporučení není brán zřetel, nemá veřejný ochránce práv možnost je vynutit. Jedním z případů, kdy takto vstoupil doporučeními a mediačním působením do činnosti územního samosprávného celku, byla dále popsaná problematika vrácení částek odpovídajících dani z převodu nemovitostí zaplacených kupujícími městu při převodu bytů z jeho vlastnictví a „výchovné“ působení v situaci, kdy se obec ocitla v pozici poškozeného v trestním řízení.*

Podněty sp. zn.:846/2002/VOP/BK, 3476/2001/VOP/ZS, 5964/2001/VOP/BK a další

Na veřejného ochránce práv se obrátilo množství osob ze Zlína se stížnostmi na postup města ve vztahu k vrácení částek odpovídajících dani z převodu nemovitostí, které tyto osoby zaplatily městu Zlínu při převodu bytů z jeho vlastnictví. Jednalo se o případy, kterých se nepřímo dotkly nálezy Ústavního soudu týkající se osvobození od daně z převodu nemovitostí u převodů bytů, garáží a ateliérů.

Do sporu města s kupujícími, jehož předmětem je vrácení nárokovaných částek, však ochránce nemohl vzhledem k rozsahu své působnosti vymezené mu zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zasahovat. Město totiž v tomto vztahu vystupuje v rámci své samostatné působnosti. Ochránce proto tyto osoby odkázal na soudní řízení. Ochránce však obdržel také podání, v němž jej město žádalo o poskytnutí náhledu na případný způsob vrácení předmětných částek, pakliže bude realizovat svůj záměr částky vrátit.

Pro informaci, zastupitelstvo města schválilo dne 1. března 2001 vrácení částek, byla-li daň z převodu nemovitostí městu vrácena nebo město daň dosud neodvedlo, a dne 6. prosince 2001 stanovilo termíny jednotlivých výplat a zabývalo se otázkou způsobu vrácení. Dne 24. ledna 2002 však zrušilo všechna předcházející usnesení, která směřovala k vrácení, a rozhodlo o jiném vynaložení finančních prostředků vyčleněných z rozpočtu města k vrácení kupujícím.

V návaznosti na výše zmíněný kontakt město později přistoupilo na nabídku ochránce k diskusi na uvedené téma za účasti obou stran. Jednání se uskutečnilo dne 9. srpna 2002 a jeho předmětem bylo oboustranné vyjasnění si názorů, jakož i nástin postoje veřejného ochránce práv, založený jak na právním posouzení věci, tak

na zhodnocení případných negativních dopadů vrácení částek některým z kupujících (osvobození od daně z převodu nemovitostí se totiž netýkalo všech převodů).

Nastíněný problém zasáhl případy prodeje přibližně 2152 bytových jednotek uskutečněných v letech 1995 až 1999. K úhradě daně bylo vybráno celkem 30 119 276,-Kč. Z toho ve 227 případech byla daň ze strany Finančního úřadu vyměřena, městem zaplacená a později v návaznosti na přezkum vrácena (jedná se o 3 887 405,-Kč) a ve zbývajících případech město podalo daňová přiznání, k vyměření, a tedy ani zaplacení, však již nedošlo.

Prodej předmětných bytových jednotek se uskutečňoval na základě v čase měnících se pravidel pro prodej, schválených zastupitelstvem. Kupní smlouvy pak byly vypracovány a uzavřeny v zásadě ve třech verzích, co do koncepce textu ustanovení týkajících se kupní ceny a platebních podmínek:

- nárokovaná částka jako součást kupní ceny bez dalších upřesnění její skladby, tedy bez zmínky o zahrnutí této částky do ceny (398 případů),
- nárokovaná částka jako součást kupní ceny, a to výslovně s uvedením, že v kupní ceně je zahrnuta částka odpovídající dani (1735 případů),
- nárokovaná částka jako součást kupní ceny, a to výslovně s uvedením, že v kupní ceně jsou zahrnuty náklady spojené s převodem, mezi které patří rovněž částka odpovídající dani (28 případů).

Město víceméně trvalo na tom, že nárokované částky byly součástí kupní ceny, která se skládala z několika položek. Jak však ochránce zjistil z průběhu kontraktačních jednání, konkrétně z nabídek na odkoupení bytových jednotek, částka odpovídající dani byla odlišována od kupní ceny za bytovou jednotku a podíl na zastavěném pozemku a až po jejím vyčíslení byla ke kupní ceně „připočítávána“. Ochránce tak usoudil, že z nabídek lze dovodit, že úmyslem města nebylo navýšení kupní ceny představující hodnotu požadovanou za převod vlastnického práva k věci, ale zajištění prostředků k úhradě daně. Za tehdejších okolností samozřejmě město předpokládalo, že základem daně pro případ, kdy cena zjištěná převyšuje cenu smluvní, je cena zjištěná. Ta se reálně pohybovala přibližně mezi trojnásobkem a čtyřnásobkem ceny smluvní, a město by tak ve výsledku zaplatilo na dani mnohem více, než pouze 5% ze smluvené částky.

Ochránce tedy částku odpovídající dani nepovažoval za součást kupní ceny, ale náklad spojený s převodem, který, protože ze zákona tížil prodávajícího, chtěl tento přenést na kupujícího. Jeho názor podporuje také skutečnost, že město nezacházelo s pojetím této částky důsledně, když ji sice zahrnovalo do tzv. „celkové kupní ceny“, avšak na jiném místě nabídky řadilo tuto částku mezi náklady spojené s převodem, neboť například v části týkající se úhrady nákladů uvádělo: „v případě, že kupující má zájem si celé kupní řízení zařídit sám, účtuje se mu pouze 5% daň státu z úřední ceny bytové jednotky“.

S ohledem na obsah podání kupujících se ochránce zabýval také otázkou samotné oprávněnosti města „požadovat“ na kupujících úhradu částky odpovídající dani. K tomu musel konstatovat, že platná právní úprava nebránila dohodě o úhradě s kupujícími. Vyjádřil však svůj nesouhlas s tím, jak svůj požadavek kupujícím předestíralo, neboť text nabídek zaváděl k interpretaci, že je to kupující, kdo je stížen



daňovou povinností a nejedná se tedy o požadavek města, aby kupující přispěli k úhradě daně, nýbrž o povinnost uloženou jim zákonem. Vlastní text smluv ve většině případů koncipovalo město. Kdyby město v kupní smlouvě v souladu s textem nabídek formulovalo dohodu o kupní ceně odděleně od dohody o zaplacení příspěvku na úhradu daně z převodu nemovitostí, nebylo by o existenci bezdůvodného obohacení pochyb. Z kontextu celé situace tedy měl ochránce za to, že město chtělo přenést faktické břímě placení daně na kupující. Tomu ve značné míře případů odpovídá i výslovný text smluvních ujednání. Proto se také nabízí argumentace ustanovením § 35 odst. 2 občanského zákoníku, jež stanoví prioritu výkladu právních úkonů podle vůle jednajícího, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem. Toto pravidlo platí bez ohledu na to, zda bude považována částka zaplacená na daň za součást kupní ceny či nikoliv.

Ochránce se proto po posouzení věci přiklonil k vrácení předmětných částek, a to z titulu vydání bezdůvodného obohacení. Tento názor lze kromě již uvedených argumentů podpořit poukazem na samotný princip věci. Pakliže město vybralo částky, které měly evidentně soužit k úhradě daně, a tyto si ponechalo, došlo-li k jejich vrácení správcem daně, případně je nikdy nevynaložilo, bezdůvodně se obohatilo, neboť důvod, pro který částky požadovalo a na základě souhlasu kupujících získalo, odpadl.

Město se s názorem veřejného ochránce práv neztotožnilo a s ohledem na skutečnost, že se jednalo o jednání v samostatné působnosti obce, nemohl veřejný ochránce práv použít procesní oprávnění v intencích zákona o veřejném ochránci práv. Nicméně zřejmě jeho aktivita nevyzněla zcela naprázdno, neboť pokud je mu známo, zastupitelstvo města později rozhodlo v tom smyslu, že uvedené částky nebudou kupujícím vráceny z titulu bezdůvodného obohacení, ale obdrží je ve formě dotací na opravy bytů a domů.

Podnět sp. zn.: 1793/2002/VOP/ZS

Stěžovatel byl jedním z mladých lidí, obyvatel města, kteří byli městem označeni jako sprejeři a podle názoru vedení města se měli dopustit trestné činnosti na majetku města. Vedení města se rozhodlo oslovit celou skupinu těchto mladých lidí a vyzvat je k dobrovolné spolupráci na odstranění škod prací ve prospěch města. V dopise s nabídkou spolupráce byl jeho adresát označen jako „důvodně podezřelý“ a v dalším textu se hovořilo o „pachatelích trestného činu“ ještě před tím, než bylo těmto osobám sděleno obvinění a dokonce dříve, než byli osloveni Policií České republiky. Tímto postupem město nerespektovalo zásadu presumpce nevinny, neboť se s návrhem smlouvy obrátilo na osoby, které nebyly v uvedeném postavení.

Veřejný ochránce práv dopisem adresovaným starostovi města upozornil, že město je oprávněno i povinno chránit svůj majetek, ale v tomto případě má postavení poškozeného v trestním řízení. Zvoleným postupem nerespektujícím trestní řád a práva jednotlivců překročilo svoji působnost. Podle § 16 zákona č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv se ochránce obrátil na město s žádostí o sdělení, zda a jak chce město tento problém řešit. Z odpovědi starosty města vyplynulo, že město uznává porušení zákona, ale na dosavadním postupu nehodlá nic změnit.

### **III. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

Jedním z významných úkolů veřejného ochránce práv podle ustanovení § 23 zákona o veřejném ochránci práv, upravujícího rámcově povinnosti veřejného ochránce práv při předkládání souhrnné zprávy o činnosti za uplynulý rok, je zevšeobecnění získaných poznatků a signalizace jeho výsledků Parlamentu. Podle důvodové zprávy k zákonu upozorněním na nedostatky v právních předpisech, jejich neprovázanost či nedostatky v aplikačních, příp. interpretačních pravidlech plní významnou funkci vazby mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou. V této části předkládá veřejný ochránce práv jednak osud a vývoj v řešení poznatků, které vyplynuly z jeho činnosti již v prvním roce působení, a dále pak zevšeobecnění poznatků nebo palčivé problémy, v nichž sám nemůže zjednat nápravu, a proto signalizuje potřebu jejich řešení Parlamentu ČR a dalším kompetentním orgánům, jimž tuto zprávu předkládá.

#### **1. REAKCE NA VYBRANÉ POZNATKY ZE SOUHRNNÉ ZPRÁVY ZA ROK 2001**

Poznatky veřejného ochránce práv, k nimž dospěl v průběhu prvního roku činnosti, a jeho úvahy de lege ferenda v souvislosti s předmětnou problematikou byly obsaženy v části III. Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky tuto zprávu svým usnesením č. 2291 ze dne 3. května 2002 vzala na vědomí a doporučila vládě České republiky, aby ji projednala a zvažila využití podnětů v ní obsažených.

Jako podklad k informaci o činnosti podávané veřejným ochráncem práv podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv za třetí čtvrtletí veřejný ochránce práv znovu předložil Petičnímu výboru Poslanecké sněmovny předmětnou III. část výroční zprávy a konstatoval, že s několika málo dále uvedenými výjimkami do doby zpracování této informace nezaznamenal ze strany státních orgánů na své poznatky významnější reakci. Uvedený stav zůstává nezměněn do doby předložení této zprávy.

Vývoj situace v jednotlivých okruzích problémů byl v průběhu roku 2002 následující:

##### **1. Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR**

V uvedené zprávě se ochránce zaměřil na činnost pozemkového fondu při realizaci převodů náhradních pozemků oprávněným osobám podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, jimž vznikl nárok na bezplatný převod náhradního pozemku za pozemek, který jim nemohl být vydán v restituci. Ve zprávě se mj. konstatovalo, že současný stav právní úpravy (a ještě výrazněji stav praxe) neumožňují rychlé a efektivní dořešení dosud neuspokojených nároků na poskytnutí náhradních pozemků oprávněným osobám, jejichž restituční nárok byl potvrzen rozhodnutím pozemkových úřadů, avšak původní pozemky jim nebyly, resp. nemohly být vydány.

V období, které uplynulo od předložení Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv, se uskutečnilo pracovní setkání s předsedou výkonného výboru Pozemkového fondu, ovšem bez konkrétních závěrů. Do doby zpracování této zprávy nedošlo ani ke změně právní úpravy, problematika proto zůstává nadále nedořešena. Dokladem tohoto stavu jsou další stížnosti, se kterými se stěžovatelé na veřejného ochránce práv obrátili, i když jejich počet ve srovnání s rokem 2001 výrazně poklesl. Složitost situace konstatovala vláda ve svém Programovém prohlášení a nachází výraz v požadavku dokončit restituční a urychlit prodej zemědělské půdy.

Podle posledních informací byl Poslanecké sněmovně předložen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb. o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby (sněmovní tisk č. 171 - první čtení). Kromě jiných změn obsahuje tento návrh nové znění ustanovení § 7 odst. 5., které upravuje převody zemědělské půdy na samostatně hospodařící rolníky, vlastníky zemědělské půdy, společníky obchodních společností, členy družstev a oprávněné osoby. Návrh přináší mezi ostatními zájemci právo přednosti oprávněné osobě a nájemci či podnájemci pozemku. Na prvním místě v pořadí by byla oprávněná osoba a na druhém místě nájemce. V případě, že podmínky pro vznik přednostního práva splní více oprávněných osob, vyzve je Pozemkový fond k nabídce kupní ceny a pak stanoví pořadí osob a pozemek prodá té oprávněné osobě, která nabídla nejvyšší cenu. Oprávněné osoby by tak byly vystaveny konkurenci jen mezi sebou, nikoliv konkurenci ostatních zájemců o půdu. Důvodová zpráva zdůrazňuje, že hlavní snahou zákona je umožnit v dohledné době dokončení procesu vypořádání restitučních nároků podle zákona č. 229/1991 Sb. Nově stanovena kritéria pro uplatnění přednosti, kdy zásadně na prvním místě v pořadí je oprávněná osoba s nárokem, který má vazbu na lokalitu, kde se nacházejí pozemky určené k prodeji, a teprve na dalším místě nájemce s limitovaným nárokem na převod, by mohla vytvořit chybějící nástroj k uskutečnění tohoto záměru.

I když by se podle dikce navrhovaných přechodných ustanovení nová úprava zřejmě vztahovala už jen na menší část dosud neuspokojených oprávněných osob, lze uvedenou legislativní aktivitu považovat za příznivý obrat. Veřejný ochránce práv, vycházející ze zkušeností z dosavadní činnosti, podporuje myšlenku přijetí takových změn dosavadní právní úpravy, které upraví mechanismus poskytování náhrad za nevydané pozemky. Měla by současně zaručit realizaci přednostního práva oprávněných osob, původních vlastníků, na převod náhradních pozemků. Jejich upřednostněním před ostatními zájemci o státní zemědělskou půdu, a to i před nositeli postoupených pohledávek, by mohlo dojít k definitivní nápravě křivd, kterých se stát na těchto osobách, resp. na jejich předcích dopustil.

Pokud se týká postavení Pozemkového fondu ČR, je třeba opětovně konstatovat, že nemá postavení státního orgánu, a je proto vyňat nejen z působnosti veřejného ochránce práv, ale zásadně i NKÚ a dalších institucí dozorového charakteru. Pokud bude i nadále svěřeno poskytování náhradních pozemků Pozemkovému fondu ČR, bylo by vhodné do změny právní úpravy promítnout i úpravu efektivního dohledu a kontroly jeho činnosti. Jinou možností, jak zajistit působení kontrolních mechanismů vč. procesních nástrojů správního řízení na tuto citlivou oblast právních vztahů, je svěřit rozhodování o poskytnutí náhradních pozemků jinému subjektu, který má charakter státního orgánu.

## 2. K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob.

Ve zprávě za rok 2001 veřejný ochránce práv konstatoval, že po zrušení ustanovení zákona č.144/1999 Sb., upravujících způsob vypořádání majetkového podílu v družstvu Ústavním soudem ČR, je současná rámcová úprava způsobu vypořádání majetkového podílu zneužívána v neprospěch oprávněných osob.

V průběhu roku 2002 navíc hrozilo řadě oprávněných osob promlčení nároku, když tyto osoby měly ze zákona povinnost čekat na vypořádání sedm let od schválení transformačního projektu, tj. zpravidla do roku 1999. Od tohoto data začala plynout obecná tříletá promlčecí lhůta, ve které by bylo třeba k zastavení jejího běhu uplatnit nárok u soudu. Dne 12. 7. 2002 nabyl účinnosti zákon č. 310/2002 Sb., který mimo jiné novelizoval i zákon č. 42/1992 Sb., a prodloužil u práva na vypořádání majetkového podílu promlčecí lhůtu na deset let ode dne uplynutí sedmileté lhůty od schválení transformačního projektu. Toto výrazné prodloužení promlčecí lhůty zajisté zabránilo tomu, aby se neuplatněné nároky oprávněných osob staly v důsledku promlčení právně nevymahatelnými, nicméně přijatá novela nemá vliv na faktickou možnost vypořádání majetkových podílů. Základní problém totiž zůstal nedotčen. Tím je stav, kdy povinné osoby – družstva, nakládají volně majetkem, z něhož by bylo možno oprávněně uspokojit, a převádějí svá aktiva na jiné subjekty, aniž by se jednalo o právní nástupce družstva. Družstvo, které má vypořádat majetkový podíl, se tak stává pouze prázdou schránkou, poté zpravidla vstupuje do likvidace a následně do konkursu a uspokojení pohledávky oprávněné osoby je odkázáno na rozdělení likvidačního zůstatku či zpeněžení a rozvrh konkursní podstaty. Prodloužení lhůty, ve které lze začalovat družstvo, z něhož byl „vyveden“ hodnotný majetek, se tak jeví ryze formálním opatřením. Žalobou podanou na soud, přihlášením pohledávky u likvidátora společnosti či správce konkursní podstaty, tak může být pouze formálně naplněn zákonný postup, přitom je však zjevné, že ve většině případů už nemůže účelně vést k zákonem zamýšlenému cíli, kterým je vlastní vypořádání majetkového podílu.

Oprávněné osoby tak v důsledku většinou účelového postupu povinných osob – družstev, a právní úpravy nedostatečně chránící jejich postavení fakticky nemohou již 10 let dosáhnout vypořádání svých nároků, které jim vznikly v důsledku všeobecně známých majetkových křivd, způsobených státem v letech 1948 – 1989. Veřejný ochránce práv se však již setkává s podněty návaznými. Pokud oprávněná osoba zemře, problémem se stává právní úprava daně dědické, kdy v případě úmrtí oprávněné osoby se od daně osvobozený majetkový podíl stává podílem vypořadacím, který od dědické daně osvobozený není. Dědicové tak paradoxně zaplatí dědickou daň za zděděnou pohledávku, jejíž uspokojení je prakticky nemožné.

Pokud ochránce ve své souhrnné zprávě za rok 2001 shledal, že je třeba nalézt účelné řešení problematiky vypořádání majetkových podílů oprávněných osob v zemědělských družstvech, pak po zhodnocení vývoje v roce 2002, nelze než konstatovat, že tato potřeba zůstala neřešena a i nadále přetrvává. Určitou nadějí do budoucna je skutečnost, že vláda ve svém programovém prohlášení mimo jiné uvádí, že dokončí restituční a transformační procesy v zemědělství.

### 3. K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby

V období, které uplynulo od předložení zprávy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, ani v této oblasti k žádným pozitivním změnám nedošlo a situace ohledně vyhošťovacích vazeb a realizace trestu vyhoštění zůstává stále neuspokojivá.

Předmětnou problematikou se sice zabývala Rada vlády České republiky pro lidská práva, která svůj podnět ke změně právní úpravy institutu vyhošťovací vazby předložila vládě České republiky, vláda však tento podnět svým usnesením č. 681 ze dne 26. června 2002 pouze vzala na vědomí a uložila ministru spravedlnosti, aby jej ve spolupráci s ministrem vnitra posoudil při přípravě návrhu věcného záměru zákona o trestním řízení soudním.

V souvislosti se stále neuspokojivou situací ohledně vyhošťovacích vazeb a realizace trestu vyhoštění a v souvislosti s opakovaným odkládáním předložení návrhu věcného záměru zákona o trestním řízení soudním (podle legislativního plánu prací vlády na rok 2003 je termín předložení stanoven na červen letošního roku) se veřejný ochránce práv rozhodl, že využije svého práva podávat doporučení ke změně právních předpisů a ve smyslu ustanovení § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, se obrátí na vládu České republiky s doporučením na změnu zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že problematikou vyhošťovacích vazeb a výkonem trestu vyhoštění se zabýval i Nejvyšší soud České republiky, kterému ministr spravedlnosti na základě žádostí, resp. poznatků veřejného ochránce práv, předložil celkem tři podněty k zaujetí stanoviska k rozhodovací činnosti soudů. Jednalo se o otázku nutné obhajoby v případech vzetí odsouzeného do vyhošťovací vazby, o otázku správného postupu v případě změny totožnosti odsouzeného a o otázku vztahu azylového řízení a vyhošťovací vazby, resp. výkonu trestu vyhoštění.

### 4. Problematika Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení - tzv. „slovenské důchody“

Jestliže veřejný ochránce práv v úvodní části této kapitoly konstatoval, že do doby zpracování této informace v podstatě nezaznamenal ze strany státních orgánů významnější reakci na své poznatky, ve věci tzv. „slovenských důchodů“ je situace poněkud odlišná, i když výsledně i zde zůstávají problémy podrobně popsané ve zprávě za rok 2001 neřešeny. Přes řadu aktivit veřejného ochránce práv, který zde vidí zásadní rozpor mezi obecnými zásadami aplikace práva, jakož i judikaturou soudů v ČR včetně Nejvyššího soudu ČR a způsobem interpretace a aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ze strany orgánů správy sociálního zabezpečení v ČR, uspokojivé řešení se nepodařilo prosadit.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se prozatím vyjádřilo k případným změnám ve způsobu aplikace Smlouvy negativně. Podle jeho stanoviska Smlouva

vznikla v roce 1993 na základě doporučení expertů za využití zásad odpovídajících standardům EU, RE a MOP a obvyklé smluvní praxe vyspělých států, její pro současnost nevyhovující znění je způsobeno postupným narůstáním rozdílů mezi situací nástupnických států po rozdělení ČSFR a vše je tedy věcí změny znění Smlouvy. V této věci se již sešel ministr práce a sociálních věcí se svým slovenským protějškem. Návrh řešení zavedením tzv. vyrovnávacího příspěvku pro všechny poživatelé slovenských důchodů není podle ministerstva možné akceptovat, neboť by to vedlo k vytvoření jiných podmínek nároku na určitou dávku důchodového pojištění pro jednu skupinu obyvatel z těch, kteří jsou poživateli důchodu s přihlédnutím k mezinárodním smlouvám o sociálním zabezpečení, a šlo by navíc pochopitelně o dávku bez reciprocity. S tímto stanoviskem veřejný ochránce práv nesouhlasí, a je přesvědčen, že ani ekonomické faktory by nemusely být významnou překážkou realizace návrhu na řešení předmětného problému.

V rámci šetření veřejného ochránce práv byly získány informace o počtech důchodů vyplácených mezi ČR a SR a jejich objemu, podle nichž:

- do České republiky je ze Slovenska vypláceno celkem 2295 důchodů v celkové částce 14 152 686,- Sk,
- z toho v 856 případech bylo na základě rozhodnutí o odstranění tvrdosti Smlouvy dle jejího čl. 26 přistoupeno k výplatě důchodových dávek nejprve na účet ČSSZ (5 262 673,- Sk) a následnému přeposílání dávek zvýšených o „vyrovnávací příspěvek“ konečným příjemcům.
- přímo od Sociálnej poisťovne Bratislava je tedy v současnosti vypláceno 1439 důchodů v celkovém měsíčním objemu 8 890 013,- Sk.

Veřejný ochránce práv je přesvědčen o nutnosti změny způsobu aplikace platné právní úpravy tak, aby čeští rezidenti pobírající důchodové dávky od Sociálnej poisťovne v Bratislavě nebyli aplikací Smlouvy poškozováni oproti stavu bezesmluvnímu. Cílem proto zůstává zajištění změny postavení poživatelů slovenských důchodů ještě před eventuelní změnou znění Smlouvy samotné tak, aby dřívější existence společného státu nebyla k jejich tíži.

## 5. Realizace práva na zaměstnání úřady práce podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti

V souhrnné zprávě za rok 2001 upozornil veřejný ochránce práv na jistou nedůslednost a neprovázanost platné právní úpravy zákona o zaměstnanosti a předpisů souvisejících, jejichž důsledkem jsou aplikační problémy a nejednotnost návazného praktického postupu úřadů práce při realizaci právních vztahů práva občanů na zaměstnání. Veřejný ochránce práv doporučoval pozornosti zejména vágní a nedostatečně provázanou úpravu vymezení pojmu vážné důvody, pro které uchazeč není schopen zaměstnání přijmout, stav, kdy zákaz diskriminačního jednání, jak je široce upraven v ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, se týká pouze realizace (tedy příp. odepření práva na zaměstnání) a nabídky zaměstnání. Vztažení těchto principů, vycházejících ze standardů evropského práva na proces zprostředkování zaměstnání je podle platné právní úpravy v praktické aplikaci podle zjištění veřejného ochránce práv de facto vyloučena. Tato otázka je zákonem řešena

paradoxně až v souvislosti s jedním z důsledků rozhodnutí o vyřazení z evidence, kterým je odnětí hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 14 cit. zákona. Taxativní výčet situací, které se za vážné důvody považují, je uveden v ustanovení § 15 cit. zákona. Jde o vážné osobní nebo rodinné důvody, jejichž výčet neponechává v podstatě žádný prostor pro další důvody hodné pozornosti, které běžný život přináší, např. náboženské, mravní a jiné. Jejich závažnost by měl mít možnost posoudit úřad práce v rámci správního uvážení, k tomu by však zákon musel vytvořit prostor.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že úprava realizace práva na zaměstnání a vztahů navazujících poznamenaná řadou novelizací vyžaduje komplexní rekonstrukci. Podle neformálních informací veřejného ochránce práv určité práce na změně právní úpravy probíhají, do data zpracování této zprávy však nedošlo k nápravě.

## 6. Přetrvávající negativní následky kompetenčního sporu ve vodním hospodářství

V souhrnné zprávě za rok 2001 veřejný ochránce práv upozornil na problémy, které může i nadále přinášet přetrvávající rozdílný výklad ustanovení zákonů č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, resp. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., upravujících působnost ústředního vodohospodářského orgánu. Veřejný ochránce práv poukázal na přechodná ustanovení nového vodního zákona č. 254/2001 Sb. (§ 127 odst. 1), podle nichž se vodohospodářská řízení zahájená a neskončená do dne 1.1.2002 dokončí podle dosavadních předpisů.

Rozdílný výklad byl příčinou pozitivního kompetenčního sporu mezi ministerstvem zemědělství a ministerstvem životního prostředí, k němuž se svým nálezem sp. zn. IV. ÚS 23/2000 ze dne 6.11.2000 vyslovil i Ústavní soud, a to v konkrétní kauze povolení stavby vodní elektrárny Bělov na řece Moravě a povolení odběru povrchové vody z řeky Moravy pro provoz tohoto vodohospodářského díla. Ústavní soud rozhodl, že orgánem příslušným vydat rozhodnutí ve věci je ministerstvo životního prostředí. Své závěry shrnul do následující právní věty: „Jakkoli zákonodárce v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., projevil tendenci změnit obsah a rozsah kompetencí ministerstva životního prostředí a ministerstva zemědělství, vzhledem k nedostatku návaznosti na zákon ČNR č. 130/1974 Sb. a nezbytnosti eliminovat nerespektování základního účelu vodního zákona (§ 1 zákona č. 138/1973 Sb.), se ve skutečnosti v zásadě ani provedenou novelizací kompetenčního zákona na stávajících kompetencích obou ministerstev v jejich výchozích pozicích nic nezměnilo.“

Ministerstvo zemědělství nadále zastávalo v otázce kompetencí ve „vodním hospodářství“ postoj odlišný od ministerstva životního prostředí a nález Ústavního soudu vztahovalo výhradně ke konkrétní kauze. Tento právní názor nebyl korigován ani vládou (usnesení č. 293 ze dne 28. března 2001), přestože ta ve smyslu § 28 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev. Výsledně byl tedy zcela popřen smysl nálezů Ústavního soudu v kompetenčních sporech pro praxi

správních orgánů a připuštěna nežádoucí nejednotnost v rozhodování správních orgánů.

Nezbývá než konstatovat, že navzdory upozorněním veřejného ochránce práv nebyl kompetenční spor mezi oběma ministerstvy nikdy uzavřen jednoznačným interpretačním pravidlem. V důsledku toho vedle sebe existují rozhodnutí vydaná podle shodných kompetenčních ustanovení ministerstvem zemědělství i ministerstvem životního prostředí. Naléhavost celého problému samozřejmě slábne s časem, který již uplynul od účinnosti zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (jeho prostřednictvím byla na ústřední úrovni v rozhodující míře působnost na úseku státní správy vod svěřena ministerstvu zemědělství, a to s účinností k 1.1.2002), a v současnosti tak bude rezonovat především v souvislosti s rozhodováním soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (rozhodnutí ministerstva zemědělství a ministerstva životního prostředí vydaná podle předchozí právní úpravy a napadená žalobami ve správním soudnictví).

## 7. Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti

Ve zprávě za rok 2001 veřejný ochránce práv doporučoval k řešení problémy, které vznikají při aplikaci stávající právní úpravy poskytování odškodnění zaměstnancům, kterým vznikl pracovní úraz nebo nemoc z povolání a z tohoto titulu pak nárok na odškodnění. Konstatoval, že konstrukce právní úpravy a zejména výpočet výše odškodnění jsou podle jeho poznatků nejen složité, ale vykazují znaky bezpochyby zastaralých a překonaných principů, které nereflktují další důležité aspekty a rizika změněného společensko-ekonomického prostředí, v němž se v současnosti pracovněprávní vztahy odehrávají. Specifickou a zvláště postiženou skupinou jsou zaměstnanci (zpravidla bývalí), u nichž ke škodní události, tj. k pracovnímu úrazu nebo k zjištění nemoci z povolání došlo před 1. 1. 1993, kdy odpovědnostní vztah vznikl vůči zaměstnavatelům, u nichž došlo k transformaci či jiné organizační změně a jsou v platební neschopnosti, v úpadku a byl na ně prohlášen konkurs. V případě, že správce konkursní podstaty nemá finanční prostředky na uspokojení těchto nároků, přestane odškodnění poskytovat a ve velké většině případů se tito, zpravidla invalidní občané, dostávají do sociální tísně a jsou odkázáni na sociální dávky. U zaměstnanců, kterým nárok na náhradu za ztrátu na výdělku vznikl před 1. 1. 1993, tyto nároky nepřecházejí na pojišťovnu jako v ostatních případech, ale přebírá je stát, prostřednictvím ministerstva práce a sociálních věcí, ovšem teprve od chvíle, kdy zaměstnavatel právně zanikl bez právního nástupce. Do doby, než proběhne konkursní řízení a zaměstnavatel je vymazán z obchodního rejstříku, není tento nárok realizován. V mnohých případech to představuje dobu i několika let, což má výrazné sociální dopady.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že stát v jistém smyslu v tomto případě přesouvá negativní břemeno důsledků konkursního řízení na ty, které má institut přechodu povinnosti chránit před negativními důsledky zániku zaměstnavatele bez právního nástupce. Zároveň dochází i k nerovnému postavení a přístupu k právům u osob, které splňují stejné podmínky (nárok na výplatu náhrady za ztrátu na výdělku a



prohlášení konkursu na zaměstnavatele), jen proto, že u jedněch vznikl jejich pracovněprávní nárok před rokem 1993.

Veřejný ochránce práv sice konstatoval, že řešení shora uvedených obecných systémových vad současné právní úpravy je možno spatřovat pouze v komplexní rekonstrukci institutu odpovědnosti za škody z pracovních úrazů a nemocí z povolání v rámci neustále odkládané rekonstrukce pracovního práva. Odstranění nerovného postavení zaměstnanců, jejichž pracovní úraz či nemoc z povolání vznikly před 1. 1. 1993, by bylo vhodné urychleně do té doby řešit specifickou úpravou v podstatě spočívající na období principů zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Nastíněná problematika patří k těm, v nichž se zlepšení nepříznivého stavu nepodařilo prosadit. Veřejný ochránce práv byl ministerstvem práce a sociálních věcí přizván ke spolupráci na návrhu nové právní úpravy pracovního práva, práce na komplexní rekonstrukci však postupují kupředu pomalu. Druhý z uvedených problémů je řešen ad hoc žádostmi o udělení výjimky ministrem. Nezbytnost dořešení tedy přetrvává do dalších období.

## **2. VYBRANÉ POZNATKY Z ČINNOSTI V ROCE 2002**

### **1. Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit**

Při řešení podnětu týkajícího se odstranění ekologické zátěže způsobené polychlorovanými bifenoly (dále jen PCB) zjevně vyplynulo, že v České republice neexistuje komplexní řešení sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit.

Od 1.1. 2001 žádaly okresní úřady ministerstvo financí (dále jen MF) o poskytnutí účelové dotace na sanaci kontaminovaných lokalit, nacházející se v jejich obvodu. V roce 2001 a 2002 mohlo MF vyhovět jen menší části těchto žádostí. V důsledku toho docházelo k řadě nesystémových řešení, směřovaných k získání finančních prostředků. Šlo o výjimky ministra životního prostředí, zřizování speciálních vládních úkolů, nestandardní privatizaci apod. Pro řadu lokalit, představujících vysoké riziko pro zdraví obyvatel, životní prostředí a ekosystémy finanční prostředky uvolněny nebyly.

Řešit případy závažného ohrožení nebo znečištění povrchových a podzemních vod je nyní povinno dle ust. § 42 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, přímo ministerstvo životního prostředí (dále jen MŽP), a to v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Návrh MŽP na zřízení programu sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit, s požadavkem vyčlenění každoročně po dobu nejméně 10 let 100 mil. Kč, pro financování sanace vážně kontaminovaných lokalit, byl MF v roce 2002 odmítnut. MŽP má tak dle citovaného ustanovení vodního zákona v rámci svého rozpočtu vyčleněno 50 mil. Kč, určených k hrazení jak akutních havárií dle ust. § 40 vodního zákona, tak nejnutnějších prací prioritních dlouhodobých havárií na podzemních vodách. MŽP s celorepublikovou působností tak nyní má dle znění zákona pro zmíněné účely vyčleněno finanční částku ve výši

odpovídající tomu, co musel mít před 1.1. 2003 vyčleněn pouhý jeden okresní úřad pro své správní území.

Je nesporné, že tento postup je z hlediska ochrany životního prostředí neudržitelný, a částka 50 mil. Kč pro MŽP je pro sanaci většiny velmi vážně kontaminovaných lokalit zcela nedostatečná. Přijetí komplexního řešení sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit se proto jeví jako nezbytná nutnost. Účelnou by proto byla např. novelizace zákona č. 254/2001 Sb. tak, aby danou problematiku řešila systémově a aby došlo k přenesení této pravomoci např. na jednotlivé kraje, a to včetně upřesnění finančních zdrojů, z nichž by jednotlivé kraje měly prostředky na tyto práce čerpat.

## 2. Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, stanoví právo pacienta na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu. Za osoby mladší 18 let nebo osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům mají právo na informace jejich zákonní zástupci. Jelikož však v zákoně není stanovena forma, jakou by měly být informace pacientovi poskytnuty, praxe přistupuje k výkladu příslušného ustanovení různě. Některá zdravotnická zařízení umožňují pacientům nahlédnout do zdravotnické dokumentace, případně pořídit si z ní kopii, jiná poskytují pacientům pouze ústní informace a odkazují se na stanovisko ministerstva zdravotnictví ČR.

Právo na poskytnutí informací souvisí úzce s povinnou mlčenlivostí zdravotnických pracovníků. Povinnost mlčenlivosti byla stanovena výhradně v zájmu ochrany pacienta a pacient proto také může lékaře mlčenlivosti zprostit. Bez zákonné úpravy nelze jeho právo jakkoliv omezovat, např. na pouhé sdělení části informací lékařem apod. Pacient má právo na poskytnutí všech údajů o svém zdravotním stavu, o které projeví zájem. Měl by mít také možnost nahlédnout do zdravotnické dokumentace či získat její kopii.

V praxi není rovněž uplatňován jednotný postup při úmrtí pacienta a požadavku pozůstalých na poskytnutí informací o poskytnuté zdravotní péči a důvodech úmrtí osoby blízké, neboť tato problematika není dosud výslovně upravena. Dle dosavadního stanoviska MZ ČR nemají pozůstalí právo na informace ze zdravotnické dokumentace. Ministerstvo argumentovalo tím, že ve výčtu subjektů uvedených v ustanovení § 67b odst. 10 zákona o péči o zdraví lidu nejsou uvedeni příbuzní zemřelého. Z výčtu subjektů uvedených v tomto ustanovení však vyplývá, že podstatou oprávnění zde vyjmenovaných subjektů je odborný, procesní nebo veřejný zájem na jejich přístupu k údajům. Proto v tomto ustanovení není uveden pacient, případně jeho příbuzní, kteří svůj nárok odvozují z práva na ochranu osobnosti. Jelikož zákon o péči o zdraví lidu a zákon o ochraně osobních údajů neřeší, jaký režim mají mít osobní údaje po smrti subjektu údajů, lze mezeru v právu dle názoru veřejného ochránce práv překlenout odkazem na normu obecnější, kterou je občanský zákoník. Podle něj přísluší manželu a dětem, popřípadě rodičům

zemřelého vykonávat právo na posmrtnou ochranu jeho osobnosti. Znemožnění přístupu k údajům ve zdravotnické dokumentaci zemřelého by znamenalo pro nejbližší pokrevní příbuzné rovněž zásah do jejich osobnostních práv na ochranu života a zdraví, neboť tyto údaje mohou v rámci rodinné anamnézy přispět ke správné diagnóze jejich vlastních chorob.

Vzhledem k porušování osobnostních práv zemřelých a jejich nejbližších příbuzných a odmítavého stanoviska MZ ČR vyrozuměl veřejný ochránce práv vládu České republiky o této skutečnosti a doporučil vládě uložit ministryni zdravotnictví, aby předložila návrh zákona, který bude zcela jednoznačně a výslovně respektovat právo blízkých osob zemřelého pacienta na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu a příčinám jeho smrti. Vláda ČR zaujala k jeho doporučení kladné stanovisko.

### 3. Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrazené

V Listině základních práv a svobod se v čl. 31 stanoví, že každý má právo na ochranu zdraví a že občané mají na základě veřejného pojištění nárok na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Rozsah péče hrazené zdravotními pojišťovnami z veřejného zdravotního pojištění stanoví zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Dle tohoto zákona má pojištěnec právo na poskytnutí zdravotní péče bez přímé úhrady v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem a na výdej léčivých přípravků bez přímé úhrady, jde-li o léčivé přípravky hrazené ze zdravotního pojištění a předepsané v souladu s tímto zákonem. Ve výjimečných případech hradí zdravotní pojišťovna i zdravotní péči, jinak zdravotní pojišťovnou nehrazenou, je-li její poskytnutí z hlediska zdravotního stavu pojištěnce jedinou možností zdravotní péče (viz ustanovení § 16 zákona). Poskytnutí zdravotní péče je v takovém případě vázáno na předchozí souhlas revizního lékaře s výjimkou situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení.

Žádost o úhradu jinak nehrazené péče by měl vždy posoudit (a následně schválit či zamítnout) příslušný revizní lékař bez jakéhokoliv ovlivňování ze strany vedení zdravotní pojišťovny. Při šetření podnětů se však veřejný ochránce práv setkal s tím, že schvalování žádostí neprobíhá vždy v souladu s platnou legislativou. V některých případech se k žádostem revizní lékař vůbec nevyjadřoval a zamítlo je přímo vedení zdravotní pojišťovny, jiné žádosti zase revizní lékař neschválil s ohledem na vnitřní pokyn vedení sledující především ekonomickou stránku věci.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech stanoví právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví. Dle zákona o veřejném zdravotním pojištění by cílem poskytování zdravotní péče mělo být dosažení zlepšení či alespoň zachování zdravotního stavu pacientů. Z tohoto hlediska by měla být také hodnocena možnost léčby konkrétního pacienta. Měl by být vždy posouzen pacientův stávající zdravotní stav a možnosti jeho léčby. Zdravotní pojišťovny však zamítají žádosti o úhradu jinak nehrazené zdravotní péče i za situace, kdy existuje jiná možnost zdravotní péče, jejíž poskytnutí je však zcela

nevhodné u konkrétního žadatele právě s ohledem na jeho zdravotní stav, případně kdy by jiná léčba nezajistila ani zachování stávajícího zdravotního stavu pacienta. Léčebná metoda by však měla léčenému zajistit zlepšení či alespoň zachování stávajícího zdravotního stavu, nikoliv jeho zhoršování.

S ohledem na stávající praxi považuje veřejný ochránce práv za možné řešení této situace stanovení určitého kontrolního mechanismu pro tyto případy, aby nemohlo v budoucnu docházet k tomu, že žádost není schválena ze zcela jiných důvodů než předpokládá platná legislativa. Pacienti jsou pak nuceni si léčbu uhradit sami (často ve statisíkových částkách) nebo se jim potřebné léčby nedostane (pokud ji nemohou uhradit) a dochází tak ke zhoršení jejich zdravotního stavu, přestože se dle zákona podílejí svými platbami na systému veřejného zdravotního pojištění.

#### 4. Porušení povinnosti podrobit se očkování

V rámci ochrany veřejného zdraví je v České republice stanovena povinnost podrobit se v upravených případech a termínech stanovenému druhu pravidelného očkování. Očkování se dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, neprovádí při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky (trvalá kontraindikace). Za splnění povinnosti podrobit se pravidelnému očkování osoby, která nedovršila patnáctý rok svého věku, odpovídají její zákonní zástupci. Nerespektování této povinnosti je přestupkem, které může být sankcionováno pokutou.

Z několika podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv rodiči odmítajícími očkování svých zdravých dětí vyplynulo, že v praxi dochází poměrně často k necitlivému přístupu k těmto rodičům. Rodičům je vyhrožováno odebráním dítěte v případě, že se dítě očkování nepodrobí. Takový přístup k rodičům, kteří většinou odmítají nechat své děti očkovat ze strachu z očkování (především z vedlejších účinků vakcín), působí přitom zcela kontraproduktivně. Z informací, které má veřejný ochránce práv k dispozici, je zřejmé, že rodiče nebývají o očkování ze strany zdravotnických zařízení dostatečně a kvalifikovaně informováni. Zákon o rodině přitom připouští omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti pouze tehdy, když rodič zanedbává péči o dítě a vyžaduje-li to zájem dítěte.

Nelze proto souhlasit s takovou praxí, kdy pouhé odmítnutí očkování dítěte je automaticky hodnoceno jako nedostatečná péče rodičů o dítě. Vzhledem k rozdílné právní úpravě očkování ve vyspělých zemích považuje veřejný ochránce práv za vhodné učinit při nerespektování povinnosti ze strany rodičů taková opatření, aby na rodiče bylo působeno nikoliv výhrůžkami, ale především zajištěním osvětového programu k dané problematice, kterého by se rodiče byli povinni zúčastnit pod sankcí pořádkové pokuty. V rámci programu zajištěného odborníky na danou oblast by rodiče mohli být podrobně seznámeni s celou problematikou, se všemi riziky a důsledky, k nimž může vést odmítání očkování jejich dítěte. Při nesplnění povinnosti očkovat dítě ani po absolvování uvedeného programu veřejný ochránce práv považuje za možnou sankci vůči rodičům, kteří se jinak o dítě po všech stránkách řádně starají, pouze pokutu v přiměřené výši.

## 5. Interpretace právní úpravy při stanovení povinnosti vlastníkům nemovitostí při odstraňování závad ve schůdnosti chodníků v zastavěném území obce

Během roku 2002 obdržel veřejný ochránce práv podněty několika stěžovatelů, kteří se na něj obrátili ve věci odstraňování a zmírňování závad ve schůdnosti chodníků způsobených povětrnostními situacemi.

Ustanovení § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které danou problematiku upravuje, stanoví v odstavci 4 vlastníkovi nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovědnost za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit. Tato úprava na rozdíl od úpravy předchozí (zákon č. 135/1961 Sb.) nezakotvila výslovnou povinnost vlastníka sousedící nemovitosti zajišťovat schůdnost chodníku, jelikož tato „nucená práce na cizím majetku“ byla některými právními teoretiky považována za kolizní s Listinou základních práv a svobod. Tímto postupem se ovšem problém nevyřešil, ale naopak se otevřel prostor pro protichůdné názory.

Podle odst. 7 téhož ustanovení mohou obce stanovit nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Obce při nesplnění takto stanovené povinnosti pak návazně postupují podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a sankcionují vlastníky za porušení nařízení obce.

Proti tomuto postupu však protestují stěžovatelé s tím, že není možné stanovit nařízením obce povinnost tam, kde ji nestanoví zákon, na základě kterého je nařízení vydáváno. Tento názor vychází z argumentace, že zákon o pozemních komunikacích obsahuje toliko speciální úpravu odpovědnosti za škodu, ze které nelze dovozovat přímou povinnost vlastníka sousední nemovitosti. Ten pak riskuje náhradu škody, pokud by došlo na neudržovaném chodníku ke zranění.

S odkazem na článek 11 Listiny základních práv a svobod je dovozována povinnost údržby chodníku jeho vlastníkem, neboť „vlastnictví zavazuje“ a nelze požadovat, aby někdo prováděl na vlastní náklady a bez přiměřeného ohodnocení pracovního výkonu činnost ve prospěch druhého.

Praktici, kteří prosazují názor podporující postup obcí, argumentují tím, že není v současných silách měst zabezpečit schůdnost všech chodníků v přijatelných časových lhůtách. Povinnost je dle jejich názoru založena již samotným charakterem odpovědnostních ustanovení, kdy „každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“ (§ 415 Občanského zákoníku). Zde tedy dochází k určitému upřednostnění ochrany uživatele před hájením práv osoby, které je dovozována povinnost.

Veřejný ochránce práv spatřuje v současné úpravě disproporci spočívající v tom, že příslušné ustanovení zákona o pozemních komunikacích upravuje problematiku pro případy nemovitostí sousedících se silnicí či místní komunikací, avšak na případy veřejně přístupných účelových komunikací se nevztahuje.

Na základě výše zmíněných skutečností se veřejný ochránce práv domnívá, že by bylo žádoucí zajistit přijetí jednoznačné zákonné úpravy práv a povinností v této oblasti.

## 6. Změna stávající formy regulace nájemného

V závěru roku 2001 a zejména počátkem roku 2002 se na veřejného ochránce práv obrátila řada stěžovatelů, a to jak vlastníků nemovitostí využívaných k nájemnímu bydlení, tak i nájemců bytů v takových nemovitostech se žádostí o ochranu před postupem státu při regulaci nájemního bydlení. Veřejný ochránce práv, vědom si sociální, ekonomické ale i politické citlivosti uvedené problematiky, se velmi podrobně jejími jednotlivými aspekty zabýval a na základě vlastních šetření podnětů i vyžádaných expertních stanovisek dospěl k následujícím závěrům:

Základním problémem nájemního bydlení a přístupu k němu je nepoměr mezi obecně nízkou příjmovou úrovní domácností a vysokou cenou bydlení. Cílem regulace nájemného je tedy ochrana nájemníků a zachování sociální míry jako obecného společenského zájmu. Je v plné diskreci státu, jakých konkrétních prostředků v rámci své sociální politiky zvolí; základním normativem poskytování ochrany těm, kteří prostředky na placení nájmu nemají, však musí být zásada proporcionality a přiměřenost míry omezení ústavně zaručených základních práv a svobod.

Napadaná forma regulace nájmu byla v minulosti upravena vyhláškou č. 176/1993 Sb., kterou Ústavní soud zrušil pro její rozpor s Ústavou. V prakticky totožné formě regulace však bylo nadále pokračováno na základě cenového výměru ministerstva financí. Podzákonnou normou byl tedy zakonzervován právní režim, který byl na úrovni zákonné úpravy shledán jako neústavní.

Dosavadní forma regulace nájemného dopadala na skupinu subjektů, která nebyla sto postihnout tyto cíle, ale byla vymezena prostřednictvím objektu právního vztahu (nájmu bytu), čímž nepůsobí adresně, ale v rámci takto vymezené kategorie paušálně a plošně. Právní úprava, která nerozlišovala, zda je zvýšená sociální a ekonomická ochrana toho kterého nájemce vůbec nutná, ji v řadě případů paradoxně poskytovala těm, kteří ji nepotřebovali, a na druhé straně dostatečně nechránila skutečně potřebné.

Dosavadní forma regulace nájemného se nevztahovala mimo jiné na byty, o nichž se sjednává nová nájemní smlouva s novým nájemcem. Vytvářela proto neodůvodněný rozdíl, resp. nerovnost v postavení, nejen mezi různými vlastníky vymezených kategorií bytů, ale také mezi nájemci těchto bytů, resp. mezi osobami, které bydlí v bytech, pro něž se po účinnosti vyhlášky č. 176/1993 Sb. nesjednává nová nájemní smlouva, a osobami, které uzavírají nájemní smlouvu novou. Důsledkem takové právní úpravy je proto nerovný přístup k právu na bydlení.

Z celospolečenského pohledu pak dlouhodobé konzervování přežitě formy regulace vedlo k vytvoření různých segmentů trhu s nájemním bydlením, kdy poptávka po bytech s regulovaným nájemným se stále zvyšovala, přičemž z povahy

věci vyplývá, že takové byty mohou být předmětem toliko černého trhu, a volný trh s nájemním bydlením byl v důsledku toho deformován.

Z pohledu mezinárodněprávních závazků pak veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že stávající stav jim odporuje. Právo na přiměřenou životní úroveň zakotvené jak v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, tak v Evropské sociální chartě předpokládá, že stát bude respektovat mimo jiné také požadavek rovného přístupu k bydlení. Čl. 11 Paktu zakotvuje právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Jednotlivá ustanovení Paktu, včetně čl. 11, mají sice aproximační charakter (čl. 2 odst. 1 Paktu), ale i tak je stát povinen zajistit k výkonu takového práva rovný přístup a uplatňovat je, stejně jako jiná ústavně zaručená práva, v intencích čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za rovných, nediskriminačních podmínek.

Za této situace veřejný ochránce práv využil svého oprávnění podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení příslušné části cenového výměru ministerstva financí. Cílem návrhu veřejného ochránce práv nebylo zrušení regulace nájemného, jak bylo později prezentováno v médiích, ale upozornění na formální a obsahovou neústavnost. Následně podala skupina senátorů návrh v téže věci, ovšem s podstatně širším návrhem na derogaci příslušných právních norem. Po procesně složitém plenárním zasedání vyhověl Ústavní soud zčásti návrhu senátorů a nálezem ze dne 20. listopadu 2002, zveřejněným pod č. 528/2002 Sb., napadenou část cenového výměru zrušil. Nevyhověl však návrhu veřejného ochránce práv na stanovení lhůty, která by dala vládě prostor k vytvoření nové právní úpravy.

Změna právní regulace se týkala nájemného v případech nájemních vztahů, v nich bylo nájemné regulováno cenovými výměry ministerstva financí a dříve vyhláškou ministerstva financí č. 176/1993 Sb., kterou Ústavní soud svým nálezem zrušil ke dni 31. 12. 2001. Ostatních nájemních vztahů se změna netýká, neboť se na ně regulace nevztahovala již dříve. Rozhodnutí nemůže mít v intencích ustanovení § 696 občanského zákoníku bezprostřední dopad na výši nájemného, naopak nájemné, pokud nedojde k novaci nájemních smluv mezi účastníky novým smluvním ujednáním, je „zmrazeno“ na stávající výši až do doby účinnosti nového právního předpisu, který umožní pronajímateli jednostranné zvýšení nájemného. V důsledku zavádějící mediální publicity nebyla shora popsaná situace plně pochopena jak ze strany pronajímatelů, tak i nájemců. Vláda proto přistoupila k vyhlášení moratoria na výši nájemného, aby byl vytvořen prostor pro přípravu a přijetí nové právní úpravy, jejíž legislativní proces je v současné době ve fázi zpracování návrhu zákona. Veřejný ochránce práv po zkušenostech získaných vyřizováním podnětů a další činností v této citlivé oblasti doporučuje v průběhu legislativního procesu současně s naplněním uvedených cílů regulace přihlížet i k dodržení shora popsaných ústavních a mezinárodněprávních závazků.

## 7. Dvojití státní občanství

Společným rysem mnoha podání adresovaných veřejnému ochránci práv a týkajících se problematiky státního občanství je vztah jejich pisatelů k České republice zároveň s úzkým vztahem k dalšímu státu a kritika současné právní úpravy, která neumožňuje získat dvojití státní občanství.

Jde jednak o případy, kdy čeští státní občané nabyli cizí státní občanství a podle ustanovení § 17 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon o občanství) tak ze zákona pozbyli občanství české. S tímto ustanovením jsou spojeny výkladové problémy v případě nabytí cizího státního občanství na žádost po uzavření manželství s cizincem. Problémem je také skutečnost, že o pozbytí českého občanství se české úřady ani nemusí dozvědět. Tyto osoby se pak nadále prokazují doklady o své příslušnosti k České republice. Mnozí z těch, kteří dříve byli československými nebo českými státními občany, mají zájem o české státní občanství. Jsou však občany jiného státu a z různých důvodů nechtějí své stávající občanství ztratit. Zákon o občanství požaduje k udělení českého státního občanství prokázat pozbytí dosavadního státního občanství.

V roce 1999 byly přijaty dva zákony, které sice rozšířily okruh osob, které mohou mít dvojití státní občanství, avšak znamenaly pouze výjimky ze zásady výhradně jednoho státního občanství, na niž je právní úprava českého státního občanství založena. Došla podání svědčí o tom, že existuje stále mnoho osob, které nemohou mít dvojití občanství a považují to za nepřiměřenou tvrdost zákona a za diskriminaci. Jedná se např. o bývalé občany ČSFR a ČR, kterým bylo slovenské občanství uděleno v mezidobí od 1.1.1994 do 2.9.1999. (Na vysvětlenou je třeba dodat, že ti, kteří si slovenské občanství zvolili v roce 1993, se podle novely zákona o občanství z roku 1999 pokládají za české občany. Ti, kterým bylo slovenské občanství uděleno po nabytí účinnosti této novely, již české občanství neztratili.)

Další skupinu podatelů tvoří bývalí čs. občané, kteří emigrovali do ciziny před rokem 1989 a ze státního svazku ČR byli z různých důvodů propuštěni až po 28.3.1990. Je i mnoho slovenských občanů, kteří mají silnou dlouholetou vazbu na Českou republiku, nesplňují však podmínky pro nabytí českého občanství zjednodušeným způsobem – prohlášením bez pozbytí slovenského občanství. Někteří by byli ochotni pozbyt slovenské občanství, avšak velkou překážkou jsou pro ně poměrně vysoké správní poplatky za propuštění ze státního svazku Slovenska.

Zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů, sice přihlédl k tomu, že silný vztah k České republice mohou mít bývalí českoslovenští státní občané, kteří českými občany nikdy nebyli, a stanovil podmínky, při jejichž splnění mají i tyto osoby možnost nabytí české státní občanství bez nutnosti pozbytí státní občanství nabyté v emigraci. Zákon však nepamatoval na případy, kdy se čs. občané, jeden z ČR a druhý ze SR, seznámili a uzavřeli sňatek až v cizině. Úzký vztah k ČR je tak dán existujícím manželstvím s českým občanem, uzavřeným ještě za trvání federace.

Základním vývojovým trendem v Evropě v otázkách vícerého státního občanství je posun od restrikce k toleranci. Analýza právní úpravy státního občanství



v evropských státech zaměřená na možnosti dvojího státního občanství, provedená na základě usnesení vlády z 15.5.2002, prokázala, že česká právní úprava dvojího státního občanství je ve srovnání s úpravou v dalších zemích velmi přísná a rigidní. Neopodstatněnou rigiditu české právní úpravy dvojího státního občanství potvrzují i poznatky veřejného ochránce práv.

Dosavadní právní úprava pozbytí českého státního občanství by mohla být změněna tak, aby nabytí cizího státního občanství na žádost nemělo vždy za následek ztrátu českého občanství. Buď by mohlo být nabytí cizího státního občanství zcela tolerováno, anebo by ponechání českého občanství bylo umožněno v zákonem stanovených případech. Právní úprava udělení českého státního občanství by mohla dále rozšířit možnosti ponechat si dosavadní cizí státní občanství. Zcela liberalizována by mohla být právní úprava ve vztahu k bývalým československým státním občanům.

## 8. Domnělé státní občanství

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon o občanství), ani zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších právních předpisů, (dále jen zákon o pobytu cizinců) neobsahují normy, které by stanovily pravidla pro řešení situací, kdy se zjistí, že osoba není českým státním občanem, ač byla českými úřady za občana dlouhá léta omylem považována. Být občanem a mít doklad o občanství nemusí být vždy totéž. Osvědčení (občanský průkaz, cestovní pas, osvědčení o st. občanství) nezakládá právní vztah, pouze osvědčuje státní občanství. Je platné do té doby, než se prokáže opak.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo několik osob, které byly mylně považovány za české státní občany. Nejde tedy o pouhý teoretický problém. Úřady po konstatování, že dosud vydaná osvědčení o státním občanství byla vydána neoprávněně (omylem), zpravidla bezprostředně nepřístupují k odnětí občanského průkazu a cestovního pasu. Doporučují podání žádosti o udělení státního občanství. Tyto osoby většinou splňují některou ze změkčujících podmínek zákona o občanství, a k udělení státního občanství tak nemusí mít povolen trvalý pobyt od cizinecké policie po dobu nejméně pěti let ke dni podání žádosti. Podmínku mít povolen trvalý pobyt však podle zákona o občanství prominout nelze. „Bývalý občan“ je tedy úřadem, který vyřizuje státoobčanskou agendu, odkázán na cizineckou policii. Na úřadovně cizinecké policie však nevědí, jak na nezvyklou situaci, s níž zákon o pobytu cizinců nepočítá, reagovat. Pro osobu, která celý život žila v dobré víře, že je československým a českým státním občanem, je takové jednání na úřadech velmi traumatizující.

Řešením by mohla být novela zákona o státním občanství, která by stanovila další způsob nabytí státního občanství, který lze pracovně nazvat „vydržením“. Užívání státního občanství v dobré víře během určité lhůty, např. 10 let, by mělo za následek zachování občanství. Obdobná úprava platí např. ve Španělsku.

## 9. Postavení cizinců s vízem za účelem strpění pobytu

V souvislosti s šetřením některých podnětů týkajících se cizinecké problematiky dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že chybí komplexnější řešení tzv. institutu strpění.

Právní postavení cizinců, jimž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, je v současné době velmi slabé a legislativně nezajištěné. Cizinci nemají, kromě zdravotní péče, nárok na žádné další zabezpečení, s jehož pomocí by mohli zajistit svůj pobyt na našem území. Mají velmi omezený přístup k zaměstnání a k systému sociálního zabezpečení a sociální pomoci. Na nedokonalou úpravu tzv. institutu strpění upozorňovala také jak Zpráva o stavu lidských práv v roce 2000, tak Zpráva o stavu lidských práv v roce 2001.

Pobyťový režim cizinců s vízem za účelem strpění se v současné době snaží nově upravit ministerstvo vnitra v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů (návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 214/0 dne 7. února 2003). V návrhu tohoto zákona však opět nedochází k řešení právního postavení cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění a tito cizinci by i nadále měli mít omezený přístup k zaměstnání a k systému sociálního zabezpečení a sociální pomoci.

S ohledem na skutečnost, že posouzení možnosti zaměstnávání cizinců s vízem za účelem strpění bylo usnesením vlády č. 612 uloženo ministru práce a sociálních věcí již v roce 2000 a s ohledem na skutečnost, že předmětná problematika je v gesci ministerstva práce a sociálních věcí, obrátil se veřejný ochránce práv na ministra práce a sociálních věcí s žádostí o vyjádření k možnosti zaměstnávání a přístupu k systému sociálního zabezpečení a sociální pomoci v případě cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu.

Z vyjádření ministra práce a sociálních věcí mimo jiné vyplynulo, že v návrhu nového zákona o zaměstnanosti (předpokládaná účinnost tohoto zákona je 1. leden 2004) se předpokládá, že dojde k liberalizaci v této oblasti a uvedené kategorii cizinců bude umožněn přístup na český trh práce bez nutnosti žádat o povolení k zaměstnání.

Naznačenou změnu v právním postavení cizinců s vízem za účelem strpění pobytu veřejný ochránce práv uvítal a lze ji bezpochyby považovat za velmi pozitivní. Je ale třeba vzít v potaz i skutečnost, že ne všichni tito cizinci budou výdělečně činní. Proto by dle veřejného ochránce práv bylo na místě zajistit zabezpečení této skupiny cizinců i v oblasti sociální podpory a sociální péče. Nárok na dávky státní sociální podpory totiž může vzniknout až po uplynutí 365 dní pobytu na území České republiky a nárok na dávky sociální péče je až na výjimky vázán na trvalý pobyt na území České republiky.

## 10. Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění

Zařízení pro zajištění cizinců jsou speciální zařízení, kam jsou umisťováni cizinci za účelem správního vyhoštění nebo předání podle mezinárodní smlouvy (jde o tzv. readmisní dohody, které zavazují smluvní strany přebírat na své území zpět vlastní občany a cizince ze třetích zemí, kteří na území smluvního státu vstoupili neoprávněně z území druhého smluvního státu). Důvody zajištění cizince, které může trvat až 180 dní, a způsob výkonu tohoto zajištění je stanoven zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců). Předpokladem pro umístění cizince do zařízení pro zajištění cizinců je skutečnost, že mu bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a skutečnost, že došlo k naplnění alespoň jednoho z těchto tří důvodů: nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek a nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Místní šetření ve všech pěti zařízeních pro zajištění cizinců v ČR, jejichž celková kapacita je 700 osob, mělo za cíl prozkoumat podmínky, v nichž zajištění cizinci žijí, a to nejen bezprostřední materiální podmínky zajištěných cizinců, ale i jejich právní postavení. Šetření v každém z navštívených zařízení zahrnovalo úvodní konzultační pohovor s vedoucím zařízení, resp. s jeho zástupcem, rozhovor s některými zaměstnanci (např. lékaři, psychology, policejními rady) a určitý čas byl věnován i rozhovorům s některými zajištěnými cizinci. Součástí byly také prohlídky ubytovacích, stravovacích a vycházkových prostor, hygienických zařízení atd.

Cílem místních šetření bylo zmapování výkonu zajištění, včetně podmínek a života cizinců v jednotlivých zajišťovacích zařízeních, a zjištění, zda odpovídají účelu, pro který byla zařízení zřízena, přičemž důraz byl kladen především na následující okruhy problémů: příjem a umístění cizinců v zařízeních, ubytování, stravování, zdravotní péče, uspokojování kulturních a sociálních potřeb, kázeň, násilí a využívání donucovacích prostředků v zařízení, ochrana práv zajištěných cizinců, styk s vnějším světem, ukončení zajištění.

Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců jsou různé, což je dáno několika faktory: délkou existence zařízení a kvalitou personálu, počtem umístěných cizinců, architektonickými a stavebními možnostmi zařízení a materiálními podmínkami. Obecně však lze na základě provedeného šetření konstatovat, že ve většině z výše uvedených okruhů problémů není situace uspokojivá. Konkrétně lze uvést zejména:

- Zajištění cizinci často nemají žádnou nebo velmi nízkou povědomost o svých právech a vůbec o situaci do níž se dostali. Mnohdy jsou nedostatečně informováni o možnosti podat žádost o udělení azylu nebo o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění. V této souvislosti je navíc třeba poznamenat, že o možnosti soudního přezkumu zajištění často nevěděl ani personál v jednotlivých zařízeních. V průběhu šetření byl zjištěn pouze jeden případ, kdy byla zákonnost zajištění přezkoumávána soudem (rozhodnutí o zajištění bylo soudem zrušeno a cizinec byl ze zajištění propuštěn na svobodu).

- Za závažný je třeba považovat ubytování zajištěných cizinců v tzv. „přísném režimu“. Jednotlivá zařízení jsou totiž rozdělena na dvě části, a to na část se zmírněným režimem zajištění a na část s přísným režimem zajištění, kde jsou místnosti koncipovány v podstatě jako cely předběžného zadržení. V přísném režimu zajištění tak, jak je v současnosti koncipován, by s ohledem na srovnatelnost podmínek, měli být umístěni pouze agresivní jedinci vyžadující zvýšený dohled, příp. osoby soustavně porušující povinnosti vyplývající z vnitřního řádu zařízení. Praxe vycházející ze zákona o pobytu cizinců je však taková, že do přísného režimu zajištění jsou vedle těchto cizinců a priori umisťováni i všichni cizinci, kteří nejsou ztotožněni či všichni cizinci, kteří jsou umístěni ve zdravotní izolaci (na „marodce“).
- Instalace kamer, jimiž je v některých zařízeních sledována situace v místnostech pro ubytování zajištěných cizinců, je dalším problémem souvisejícím s ubytováním zajištěných cizinců. Jedná se o nepřiměřený zásah do soukromí, který je v rozporu s Listinou základních práv a svobod (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2) a s některými mezinárodními dokumenty (např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod). Použití techniky ke sledování osob umístěných v zajišťovacím zařízení je zásahem do práva na soukromí těchto osob, neboť k zavedení kamerové techniky v zajišťovacích zařízeních není v českém právním řádu žádný zákonný podklad.
- Problémem je zajišťování cizinců, kteří mají podanou žádost o udělení azylu. Po 1. únoru 2002 není možné dovozovat ze skutečnosti probíhajícího řízení o udělení azylu právo na opuštění zařízení pro zajištění cizinců. Do azylového zařízení ministerstva vnitra je cizinec převezen pouze v případě, že o jeho žádosti o udělení azylu nebylo pravomocně rozhodnuto během jeho pobytu v zajišťovacím zařízení, tj. do 180 dnů. Je třeba konstatovat, že velmi zřídka se podaří pravomocně rozhodnout o žádosti o udělení azylu ve lhůtě 180 dnů, tj. v zákonné lhůtě pro zajištění cizince, a lze se tedy důvodně domnívat, že stávající právní úprava se především s ohledem na délku azylového řízení jeví jako neopodstatněná. Navíc již samotné zahájení řízení o udělení azylu má takové dopady, pro které se další držení žadatele o azyl v zajišťovacím zařízení jeví jako nadbytečné, protismyslné a neodpovídající účelu, pro nějž došlo k omezení svobody. Účelem omezení svobody cizince v zařízení pro zajištění cizinců je totiž realizace správního vyhoštění, která však v důsledku zahájení řízení o udělení azylu není možná.
- Nejsou zohledněny stravovací potřeby a návyky vyplývající z náboženského přesvědčení zajištěných cizinců. Ze strany všech zařízení by měly být podniknuty takové kroky, které by vedly ke zohlednění stravovacích potřeb a návyků různých skupin zajištěných cizinců. Jedná se především o zajištění stravy s vyloučením vepřového masa a výrobků z něj v případě cizinců, kteří jsou muslimského vyznání.
- Cizinci nemají zajištěnu možnost volného přístupu k toaletám a do umývár. Přístup k toaletám a do umývár přes mříže a na žádost je nedůstojný a může být provázen řadou negativních jevů (např. zdravotní problémy zajištěných cizinců či šikanózní jednání ze strany příslušných policistů).
- Nemožnost smysluplně využít volný čas je velmi závažný nedostatek. V podstatě ve všech zařízeních mají cizinci velmi omezenou možnost vycházek, a to jak časově

(v rozsahu 1 hodiny), tak prostorově (ve všech zařízeních je pro vycházky vymezena oplocená část prostoru z boku budovy). V rámci využití volného času by měla být všem zajištěným cizincům umožněna delší než jednohodinová denní vycházka a současně by bylo na místě zvážit uzpůsobení vycházkových prostorů tak, aby zajištění cizinci měli možnost nejen pobytu na čerstvém vzduchu, ale i možnost sportovního vyžití, odreagování se apod. Pokud jde o další aktivity ve volném čase, vzdělávání či duchovenskou péči, ty zajištěny nejsou.

- Nepřiměřené omezování kontaktu s vnějším světem. Návštěva příbuzných či známých má bezpochyby příznivou odezvu v psychice zajištěného cizince a není důvod, proč by mělo být právo cizince na přijetí návštěvy tak omezeno, jako je tomu v současné době. Přijetí návštěvy v počtu nejvýše 2 osob jednou za 3 týdny v trvání 30 minut se jeví jako nepřiměřeně tvrdé, a nic na tom nemění ani možnost vedoucího zařízení zvýšit počet osob nebo povolit přijetí návštěvy za dobu kratší než 3 týdny, případně na dobu delší než 30 minut. V této souvislosti jistě stojí za zmínku, že osoby ve výkonu trestu mají právo přijímat návštěvy na dobu celkem až 3 hodin během jednoho kalendářního měsíce a v počtu až 4 osob.
- Časté nenaplnění účelu, pro který došlo k zajištění cizince, tzn. nevyhoštění cizince a jeho propuštění po uplynutí maximální doby zajištění. Zajištění cizinců velmi často končí po 180 dnech, tj. po nejdelší možné době zajištění s tím, že k vyhoštění cizince nedojde. Hlavními brzdami správného vyhoštění jsou probíhající azylová řízení a absence dokladu totožnosti, příp. neplatnost tohoto dokladu. V případě cizinců z evropských států je realizace správného vyhoštění snazší a úspěšnější než v případě cizinců z ostatních, především asijských států. Problémem však je skutečnost, že nejvíce zajištěných cizinců je právě z asijských států, především z Indie, Číny a Vietnamu.

Je možno konstatovat, že umístění do zařízení pro zajištění cizinců není opatřením sankčním, ale zajišťovacím, a výkon zajištění by měl odpovídat účelu omezení osobní svobody cizince. Právo na osobní svobodu patří mezi základní lidská práva a jeho omezení je velmi významným zásahem vůči dotčené osobě, který by měl odpovídat svému účelu. Zařízení pro zajištění cizinců však v mnoha případech neodpovídají účelu, pro který byla zřízena, a zajištění je vykonáváno za velmi restriktivních podmínek, které jsou v některých ohledech horší než podmínky výkonu trestu odnětí svobody.

Z uvedeného je zřejmé, že současná situace v zařízeních pro zajištění cizinců není uspokojivá a její zlepšení si žádá podrobnou diskusi. Předpokladem zlepšení stávající situace a celkové humanizace zařízení pro zajištění cizinců je mimo jiné i odpovídající změna hlavy XII. zákona o pobytu cizinců, která upravuje tato zařízení. V této souvislosti by bylo na místě zvážit rovněž možnost převedení zařízení pro zajištění cizinců pod Správu uprchlických zařízení ministerstva vnitra.

## **IV. NÁVRHY NA ZMĚNY ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV**

### **1. K NÁVRHŮM ZE SOUHRNNÉ ZPRÁVY ZA ROK 2001**

Jelikož byl zákon o veřejném ochránci práv připravován, resp. projednáván v době, kdy právní úprava krajského zřízení v rámci reformy veřejné správy teprve vznikala, nemohl v něm být upraven vztah veřejného ochránce práv k orgánům kraje. Přitom i orgány kraje vykonávají podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), státní správu (§ 29 a násl.). Navrhovalo se, aby v § 1 odst 1 nahradila slova „*okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce*“ slova „*orgány územních samosprávních celků*“. Návrh byl realizován přijetím zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (část čtyřicátá druhá), s účinností od 1. 1. 2003.

Veřejný ochránce práv dále ve zprávě za rok 2001 navrhoval rozšíření své působnosti na státní správu státního zastupitelství. Zákon o veřejném ochránci práv v § 1 odst. 3 na jedné straně vymezuje okruh působnosti vůči soudům na orgány státní správy soudů, na straně druhé státní zastupitelství z jeho působnosti zcela vylučuje. Jestliže zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zřetelně vymezuje státní správu státního zastupitelství (§§ 13 – 13j), jakož i nově stanoví – obdobně jako zákon o soudech a soudcích – možnost podávání stížností na průtahy a nevhodné chování (§ 16b), bylo by žádoucí působnost veřejného ochránce práv rozšířit i na státní správu státního zastupitelství. Tento návrh veřejného ochránce práv dosud do zákona promítnut nebyl, i když praxe potvrzuje, že by to bylo účelné. Navrhuje se proto, aby:

*V § 1 odst. 3 se za slova „státní správy“ vkládají slova „státního zastupitelství a“.*

Ani návrh na doplnění zákona v souvislosti s novou úpravou správního soudnictví, resp. s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, o oprávnění veřejného ochránce práv podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu (§ 66) nebyl realizován. Smyslem tohoto ustanovení by bylo respektovat zvláštní postavení veřejného ochránce práv založené na pozicích pramenících ze stížností občanů. Legislativní změna by spočívala v doplnění § 21a zákona o veřejném ochránci práv ve znění:

*„§ 21a*

*1) Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.*

*2) Pokud nejvyšší státní zástupce návrhu nevyhoví, sdělí ochránci důvody.“*

## **2. NÁVRHY NA ZÁKLADĚ POZNATKŮ Z ČINNOSTI V ROCE 2002**

Zkušenosti z aplikačního procesu v průběhu roku 2002 v podstatě nepřinesly výraznější potřebu zásadních změn zákona o veřejném ochránci práv. Některé méně naléhavé návrhy na zpřesnění jeho ustanovení proto veřejný ochránce práv ponechává na dobu případné obsáhlejší novelizace.

Velmi citlivým problémem, jenž se vyskytuje při šetření veřejného ochránce práv, je překonání překážky mlčenlivosti. Zákon o veřejném ochránci práv v současném znění § 15 umožňuje ochránci žádat, aby byli zaměstnanci úřadu zproštěni mlčenlivosti, je-li jim zákonem uložena. Tato úprava však nepostihuje situace, kdy je mlčenlivost zakotvena ve prospěch osob stojících mimo úřad. Jde například o úpravu mlčenlivosti podle § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, či § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Argumentace existencí mlčenlivosti se velmi často stává prostředkem účelové obrany úřadů, které se brání zpřístupnění spisové dokumentace s odůvodněním, že zákon jim neumožňuje bez souhlasu stěžovatele (resp. bez zproštění mlčenlivosti stěžovatelem) ochráncem požadovanou informaci poskytnout.

Úřady nezřídka argumentují mlčenlivostí i v situacích, kdy požadavek ochránce s chráněnými údaji meritorně nesouvisí, například požaduje-li informace o délce vyřízení stížnosti, sdělení data postoupení spisu jinému úřadu apod. K takovým situacím dochází zpravidla v případech, kdy již při podání podnětu ochránce může usuzovat na závažná pochybení ve věci.

Za současného právního stavu je nutno procedurálně náročně vyzývat stěžovatele ke zproštění mlčenlivosti pro potřeby vedeného šetření. To jen prodlužuje délku probíhajícího šetření. Ve věcech, na které se vztahuje rozsah mlčenlivosti, je tak znemožněno provádět šetření z vlastní iniciativy. Za takové situace totiž neexistuje subjekt, jenž by mohl mlčenlivosti zprostit.

Obdobným případem je úprava mlčenlivosti v § 29a zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, která je namítána i vůči veřejnému ochránci práv.

Změnu této situace by mohl navodit nahrazení dosavadního znění § 15 odst. 4 následujícím textem:

*„(4) Je-li zaměstnancům úřadu právním předpisem uložena povinnost mlčenlivosti na základě zvláštního zákona, nelze se jí vůči ochránci při šetření podle předchozích ustanovení dovolávat. Ustanovení předchozí věty platí bez ohledu na to, v čí prospěch je povinnost mlčenlivosti uložena.“*

## V. ZÁVĚR

Předkládaná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2002 je druhým dokumentem, který se snaží poskytnout podstatné informace o činnosti instituce, která nemá žádnou vlastní tradici, ani dostupný vzor dovolující kritické srovnávání a v jeho rámci i hodnocení. Tato zpráva je proto srovnáním činnosti, a podmínek pro ni, se stavem v obdobné zprávě za rok 2001. V tomto srovnání by měla vynízt zpráva za rok 2002 jednoznačně příznivěji. To bezvýhradně platí, pokud jde o materiální podmínky činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv, s určitými výhradami to platí i o jejím personálním vybavení.

Závěr předcházející zprávy obsahoval optimistické prognózy pro následující rok. Ve výše uvedeném rozsahu se ukázal být optimismus oprávněným, přehnaným se ukázal, pokud šlo o představy stabilizace vlastní činnosti. Ještě ani nyní, po zpracování více než 12 000 stížností a podnětů, nelze stanovit jednoznačné teze o formách a rozsahu činnosti veřejného ochránce práv pro rok 2003 a následující.

Údaje obsažené v této zprávě, zejména potom v oddílech týkajících se věcné působnosti a námětů na případné legislativní doplňky a změny, svědčí o tom, že definovat jednoznačně zejména metody práce po tak krátkém období nelze.

Zatím mimo rámec dokumentačních možností se v hodnoceném období projevil nový prvek, charakterizující postavení veřejného ochránce práv ve společnosti. Jestliže v roce 2001 závěr zprávy hovořil o věcném a korektním přístupu orgánů státní správy k činnosti, neplatí to již tak univerzálně pro rok 2002. Množí se totiž případy rozdílných pohledů na jednotlivé případy mezi veřejným ochráncem práv a příslušným orgánem státní správy. Ty potom svědčí o tom, že jak samotný fakt projeveného zájmu, tak zejména metody šetření ze strany veřejného ochránce práv se v jednotlivých případech postupně dostávají k podstatě problému a nežádka zasahují do autoritativního postoje exekutivních úředníků a jejich pracovišť. Na druhé straně působení veřejného ochránce práv v řadě případů přispělo ke změně pohledu úřadů na dosavadní praxi a následně pak i k pozitivním změnám v činnosti úřadů.

Tato zpráva má samozřejmě především posloužit Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, ale nejen jí, ale i všem dalším orgánům a institucím zmiňovaným v § 22 zákona, a je současně i bilancí dovnitř Kanceláře veřejného ochránce práv. Bude-li vzata Poslaneckou sněmovnou na vědomí, stane se východiskem i pro další činnost této instituce. Ta vyžaduje zvážení možnosti realizace legislativních změn, tak jak jsou definovány v předcházející části, a na jejich základě potom stále hledat metody, prostředky a kapacity ještě k hlubšímu a současně komplexnějšímu zkoumání signalizovaných negativních jevů, a v případě jejich zjištění, i k vydávání svědectví o nich.

V Brně dne 17. 3. 2003

JUDr. Otakar Motejl  
veřejný ochránce práv